INFORME DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Proyecto de Presupuesto
General de la Nación 2022

Ministerio de HACIENDA

PpR Presupuesto por Resultado

GOBIERNO NACIONAL

Paraguay de la gente

Presentación

El 2020 nos puso a prueba en materia sanitaria y económica con la pandemia del COVID-19, la recesión económica ha sido global y eso nos obligó a implementar medidas sanitarias y económicas para mitigar el impacto negativo en nuestra economía y nos hemos enfrentado a grandes desafíos para mantener el empleo y las condiciones sociales de nuestros compatriotas.

Las oportunas medidas de apoyo tanto fiscal, como social y financieras, establecidas a través de la Ley de Emergencia y, posteriormente con el inicio del Plan de Recuperación Económica (Ñapu'a) en el segundo semestre del 2020, fueron fundamentales para reducir el impacto negativo de la pandemia y apuntalar la recuperación para el año 2021. A raíz de ello, la caída económica no fue muy brusca gracias a las medidas implementadas, con una reducción de la tasa de crecimiento durante el 2020 de tan solo 0,6%, siendo una de las economías con menor contracción económica en la región.

El paquete fiscal y monetario implementado en torno al 5,5% del PIB, fue eficaz y nos ayudó a mitigar el impacto de la pandemia en el 2020. Si bien esto trajo como efecto que la deuda se incremente en 11 puntos porcentuales y el déficit fiscal llegue al 6,1% del PIB, mantenemos firme el compromiso de volver a la senda de resultados fiscales sostenibles con un ajuste fiscal gradual que no ponga en riesgo la recuperación.

El Plan de Recuperación Económica (Ñapu'a) contempló tres Pilares fundamentales para este proceso: el pilar social, el de créditos y el de inversión. El sector de obras públicas fue clave porque cerramos el 2020 con un récord de inversión pública de 3,6% del PIB, que fue uno de los principales motores para que la economía no sienta un retroceso brusco en la actividad económica y el nivel de empleo.

El 2021 se presenta aún con incertidumbre en cuanto a la evolución de la pandemia, pero con señales positivas de recuperación económica, la ola de contagios COVID-19 en los últimos meses se ha desacelerado, de la mano del mayor porcentaje de personas vacunadas, lo que ha mejorado la situación sanitaria y ha impactado positivamente en la recuperación de la actividad económica. Estas mejoras conllevan a que las perspectivas económicas sean alentadoras, con una previsión de crecimiento económico del 4,5% para el cierre del 2021.

Ante esta coyuntura y de manera a seguir atendiendo las necesidades ante la crisis sanitaria, mitigar los efectos de la pandemia, y apoyar la reactivación de la economía, hemos impulsado la Ley de Consolidación Económica y Contención Social, la cual busca reasignar los recursos disponibles para el financiamiento de los objetivos del Gobierno, y racionalizar el gasto para generar recursos y lograr una mayor eficiencia en su utilización a fin de asegurar recursos para el sistema de salud, garantizar los programas sociales, y apoyar a trabajadores y empresas que aún se encuentran afectados por los efectos de la pandemia.

El escenario para el 2022, si bien se muestra alentador, todavía se observan riesgos sobre la fortaleza de la recuperación y es por eso que debemos seguir adoptando medidas eficaces e integradas para lograr resultados favorables y sostenibles en un marco de menor espacio fiscal. La situación sanitaria ha significado en términos presupuestarios un punto de corte en el tiempo, considerando las decisiones adoptadas en su momento y en forma extraordinaria, que han permitido aplicar mejoras en la distribución del gasto, incrementando los recursos sociales por encima de aquellos destinados a gastos rígidos, creando mejores condiciones y espacios de inversión.

Es así, que hemos presentado el Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2022 con una estrategia de austeridad del gasto y focalización de los recursos, enfocados principalmente para el sostenimiento del sistema de salud, el financiamiento de los programas sociales, el apoyo a trabajadores y empresas, y la implementación de reformas necesarias para la consolidación de la recuperación económica y social, de manera que los beneficios del crecimiento alcancen a todos los sectores de la población, especialmente a aquellos más vulnerables.

Del mismo modo, a fin de apuntalar el crecimiento económico post pandemia y la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo el país ha dado inicio a una agenda para la Transformación del Estado, basada en la construcción de una mayor institucionalidad a través de políticas públicas inclusivas orientadas al servicio del ciudadano, con una visión estratégica y una mayor fortaleza institucional, cuyos principios transversales serán la transparencia, la integridad, la coordinación institucional e intergubernamental y un fuerte apoyo al desarrollo del Gobierno Digital, los cuales nos darán las herramientas necesarias para brindar mejores servicios.

En esa línea, el Gobierno ha avanzado y presentado los proyectos de leyes de reforma del servicio civil, el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal, el mejoramiento de las compras públicas; mientras que seguimos trabajando en otras reformas como la reorganización de las estructuras del estado y la superintendencia de jubilaciones y pensiones, todo esto significará un cambio en la mejora de la gestión para la provisión de mejores bienes y servicios en beneficio de la sociedad.

En este Informe de Finanzas Públicas se destacan los principios fundamentales del Proyecto de Presupuesto General de la Nación - PGN 2022, el crecimiento, la racionalización, y la contención del gasto público. Se ha trabajado fuertemente con los topes establecidos a las entidades, lo que permitió generar espacios importantes para poder redireccionar recursos hacia áreas claves como salud, educación, inversión pública. Además, se incorporaron varios indicadores, de manera a evaluar el cumplimento de objetivos de las diferentes entidades a través del Presupuesto por Resultados.

En la primera parte de este Informe se presenta el balance del ejercicio fiscal 2020, detallando la evolución de la ejecución presupuestaria, de las distintas categorías de ingresos, de los diferentes grupos de gastos, así como los diferentes niveles de gobierno tales como la Administración Central, Gobierno General y Sector Público. También se incluye la situación de la deuda pública, un análisis ampliado de la situación del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público, la situación de los activos

financieros, la evaluación de los programas públicos y las trasferencias a los OEE.

La segunda parte se trata de la Política Fiscal y el Proyecto de PGN 2022, iniciando con la descripción de la actual política económica y fiscal del Gobierno, contextualizando la coyuntura económica del 2021 y las perspectivas para el 2022 a nivel internacional y nacional. Así también se presenta la proyección para el cierre del Ejercicio 2021, considerando los niveles de ejecución presupuestaria de la Administración Central, las estimaciones de cierre para el Gobierno Central, Gobierno General y Sector Público. En lo que respecta al Proyecto de Presupuesto 2022, se expone la situación de la Administración Central, el Sector Público y las prioridades para el 2022.

En la tercera parte se presenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo que incluyen las proyecciones macroeconómicas y fiscales para el periodo 2022-2026, el análisis de sostenibilidad de la deuda, los riesgos macroeconómicos de la Administración Central y el resultado fiscal estructural.

En la última sección, se presentan "Otros Temas de Interés" que incluye la reforma fiscal para el desarrollo, el gasto tributario y una reflexión económica y social sobre los desafíos para la recuperación post COVID-19 para nuestro país, reconociendo el arduo trabajo del gobierno y los esfuerzos para contener los efectos negativos y los choques, como también valorando las medidas y los recursos comprometidos, para esbozar ideas ante los principales desafíos que nos esperan.

Finalmente, desde el Ministerio de Hacienda esperamos que el Informe de Finanzas Públicas continúe siendo una herramienta que contribuya al análisis, la comunicación, apropiación y debate del Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2022 y un instrumento de orientación para la Política Fiscal para el mediano plazo, reconociendo que la recuperación post pandemia todavía determina el rumbo de la economía y condiciona el bienestar de la población mundial. Sostenemos que el Informe de las Finanzas Públicas, contiene datos y análisis técnicos que aportan al análisis y discusión sobre la asignación y ejecución de los recursos públicos en pos de ofrecer mejores bienes y servicios para todos los compatriotas.

***

Autoridades:

Oscar Llamosas, **Ministro de Hacienda**

Marco Elizeche, **Viceministro de Administración Financiera**

Ivan Haas, **Viceministro de Economía**

Oscar Orué, **Viceministro de Tributación**

Equipo Técnico Oficial:

Subsecretaria de Estado de Administración Financiera (SSEAF)

Dirección General de Presupuesto: Teodora Recalde de Spinzi (Directora General), Amada Silguero, Carmen Frutos, Patricia Ortiz, Hugo Peña, Monserrat Díaz, Hilda Benítez, Lilian Collante, Elvira Pereira, Elva Espínola, José Acuña.

Dirección General de Contabilidad Pública: Maria Teresa Díaz de Agüero (Directora General), Arturo Giménez, Esperanza Araujo, Sonia Alfonso.

Dirección General de Tesoro Público: Claudio Vázquez (Director General), Adán García.

Dirección General de Crédito y Deuda Pública: Julián A. Ibarrola (Director General), Cynthia Sosa.

Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

Dirección de Política Macro-Fiscal: Rolando Sapriza (Director), Miguel Ángel Vega, Fátima Franco, María Angélica Pintos, Ever Pereira, Fiorella Stefani, Carina Ríos, Karol Careaga, Mario Vera, Luis Benítez, Joaquín Blanco, Ana Rojas Viñales, Elisa Vera, José Carlos Tello.

Dirección de Política de Endeudamiento: Ana Osorio (Directora), Pamela Paredes, Rodrigo Lovera, Patricia Vera, Laura Martínez.

Dirección de Estudios Económicos: Juan José Galeano (Director), Liz Coronel, Abel Orué, Mary Caballero.

Dirección del Sistema de Inversión Públicas: Facundo Salinas (Director), Jorge Villagra, Viviana González.

Dirección de Integración: Roberto Mernes (Director), Melissa González.

Subsecretaría de Estado de Tributación (SET)

Asesoría Económica: Diego Domínguez.

Contenido

I. Balance Fiscal del 2020 1

1.1 Cierre Fiscal 2020 1

1.2 Ingresos de la Administración Central 2020 5

1.3 Gasto de la Administración Central 2020 6

1.4 Cierre Fiscal 2020 - Gobierno General 10

1.5 Cierre Fiscal 2020 – Sector Público 13

1.6 Ejecución Presupuestaria 17

1.7 Situación de la Deuda del Sector Público 28

1.7.1 Evolución Reciente de la Deuda del Sector Público 28

1.7.2 Evolución de la Posición Crediticia de Paraguay 30

1.7.3 Estructura de la Deuda 32

1.7.4 Perfil de Amortización de la Deuda Pública 34

1.7.5 Cambios Previstos en la Estructura de la Deuda Pública 38

1.7.6 Servicio de la Deuda Pública 39

1.7.7 Emisión de Bonos Soberanos 41

1.8 Situación del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público en Paraguay 44

1.8.1 Breve Descripción del Sistema 44

1.8.2 Situación del flujo financiero del Sistema 48

1.8.3 Situación Actuarial 51

1.8.4 Proyección de Déficit de Flujo y Evolución de las Reservas 53

1.8.5 Comentarios Finales 54

1.9 Activos Financieros 55

1.9.1 Distribución de Activos Financieros Por Entidades de la Administración Central 56

1.9.2 Distribución de Activos Financieros en las Entidades Descentralizadas 59

1.10 Monitoreo y Seguimiento 67

1.11 Evaluación de Programas Públicos 68

1.12 Transferencia a los Organismos y Entidades del Estado, Municipalidades y Organismos sin Fines de Lucro 69

II. La Política Fiscal y el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2022 71

2.1 Coyuntura Económica del año 2021 y Perspectivas para el año 2022 71

2.1.1 Coyuntura Internacional 71

2.1.2 Coyuntura Local 73

2.2 Proyección de cierre para el Ejercicio Fiscal 2021 78

2.2.1 Ejecución presupuestaria al mes de agosto de 2021 – Administración Central 78

2.2.2 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2021 – Administración Central 80

2.2.3 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2021 – Gobierno General 83
2.2.4 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2021 – Sector Público 84
2.3 El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2022 84
2.3.1 Administración Central 85
2.3.2 El Sector Público del Proyecto de Presupuesto 2022 88
2.4 Prioridades del Proyecto Ley Presupuesto General de la Nación 2022 89
2.4.1 Sectores Estratégicos 90
III. Marco Macrofiscal de Mediano Plazo 94
3.1 Marco Fiscal de Mediano Plazo: Instrumento de Previsión 94
3.2 Proyecciones Macroeconómicas 2022-2026 94
3.3 Proyecciones Fiscales para el Periodo 2022-2026 96
3.3.1 Administración Central 96
3.3.2 Marco Fiscal del Gobierno General y Sector Público 2022-2026 102
3.4 Análisis de Sostenibilidad de la Deuda 104
3.5 Riesgos Macroeconómicos de la Administración Central 107
3.5.1 Introducción 107
3.5.2 Desviaciones históricas de los pronósticos de las variables macroeconómicas 108
3.5.3 Análisis de Sensibilidad del Resultado Fiscal 111
3.5.4 Análisis de Escenarios Alternativos 117
3.5.5 Riesgos de Sostenibilidad de la Deuda Pública 120
3.6 Resultado Fiscal Estructural 129
3.6.1 Política Fiscal y Estabilización Macroeconómica 129
3.6.2 Resultado Fiscal Estructural de la Administración Central 129
IV. Otros temas de Interés 133
4.1 Reforma Fiscal para el Desarrollo 133
4.2 Gasto Tributario 135
4.3 Recuperación económica post COVID-19 en Paraguay 136
4.3.1 Introducción 136
4.3.2 La llegada del COVID-19 a Paraguay 137
4.3.3 Planes y Programas para contener el avance del COVID - 19 138
4.3.4 Desafios para el crecimiento sostenido en el mediano plazo 139
4.4 Inversión Pública 145
4.4.1 Antecedentes del (SNIP) 145
4.4.2 Estimación de las Brechas de Inversión en Infraestructura en Paraguay y elaboración del Programa Plurianual de Inversiones 154
4.4.3 Las Alianzas Público-Privadas (APP) en Paraguay 154
4.4.4 Plan de Inversiones 157

V. Anexos 158

5.1 Metodología del Resultado Fiscal Estructural..... 158

VI. Glosario 159

VII. Abreviaturas 161

I. Balance Fiscal del 2020

1.1 Cierre Fiscal 2020

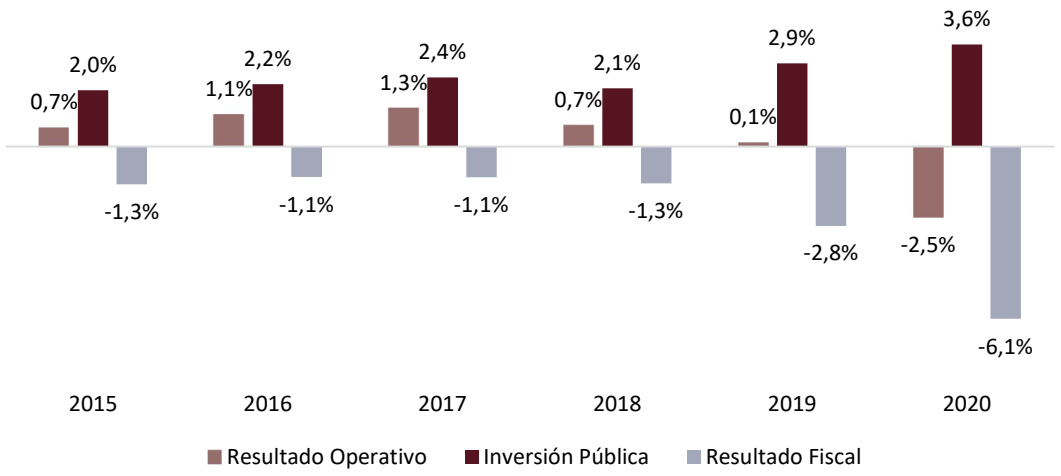
Durante el 2020, la economía paraguaya enfrentó un escenario complejo debido a la pandemia del COVID-19 que llevó a la economía mundial a una profunda recesión. A pesar de que nuestra economía había empezado el 2020 con buenas perspectivas de recuperación luego de la caída del 2019, el inicio de la pandemia trajo consigo alta incertidumbre y un complejo escenario sanitario, económico y social que afectó principalmente a la actividad del primer semestre del año. A partir del segundo semestre del 2020, el gradual levantamiento de las restricciones y las medidas contracíclicas aplicadas por el gobierno comenzaron a dinamizar la economía, resultando finalmente en una caída del Producto Interno Bruto (PIB) del 0,6%. La compleja coyuntura económica observada en gran parte del 2020 también se ha reflejado en los indicadores fiscales, tanto así que el total de los ingresos de la Administración Central registraron una disminución del 3,4% con respecto al 2019 y representó el 13,5% del PIB, donde los ingresos tributarios disminuyeron un 3,6%, como efecto de las medidas adoptadas en el marco de la Emergencia Sanitaria y la caída de la actividad económica. Por el lado del gasto, como resultado de las medidas sociales y económicas, además de los recursos adicionales para el sistema de salud, durante el año 2020 el gasto total se incrementó 15,5% con respecto al 2019 y representó el 15,9% del PIB.

Dada esta coyuntura y la necesidad de establecer medidas fiscales para la mitigación de los efectos sociales y económicos de la crisis, fue promulgada la Ley Nº 6524/20 “Que declara Estado de Emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la organización mundial de la salud a causa del COVID-19 o Coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras”. En esta Ley, a través del Artículo 47 se suspendieron, por el ejercicio fiscal 2020, algunas de las reglas fiscales establecidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal; adicionalmente en la mencionada ley se establecieron medidas tributarias y fiscales que impactaron en el resultado fiscal.

El balance operativo neto (ingresos menos gastos) registró un déficit de G. 6.016,3 miles de millones, representando el 2,5% del PIB. Mientras que el déficit fiscal fue de G. 14.729,3 miles de millones, equivalente a un 6,1% del PIB. Este último representa el endeudamiento neto de la Administración Central en el año 2020.

Por otra parte, los pagos de intereses de la Deuda Pública representaron un 1,1% del PIB durante el 2020; con lo cual, el resultado fiscal primario representó un déficit de G. 12.174,8 miles de millones (5,0% del PIB).

Gráfico Nº 1.1.1
Evolución del Resultado Operativo, Inversión Pública y Resultado Fiscal de la Administración Central
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

En el siguiente cuadro se presenta la comparación entre los indicadores fiscales del 2019 y del 2020, en cifras nominales y como porcentaje del PIB. Se destaca que, a pesar del escenario complicado, la inversión de la Administración Central alcanzó un nivel récord, en el marco del Plan Ñapu´a Paraguay, el cual representa el 3,6% del PIB y un incremento de 0,7 puntos porcentuales con respecto al año 2019.

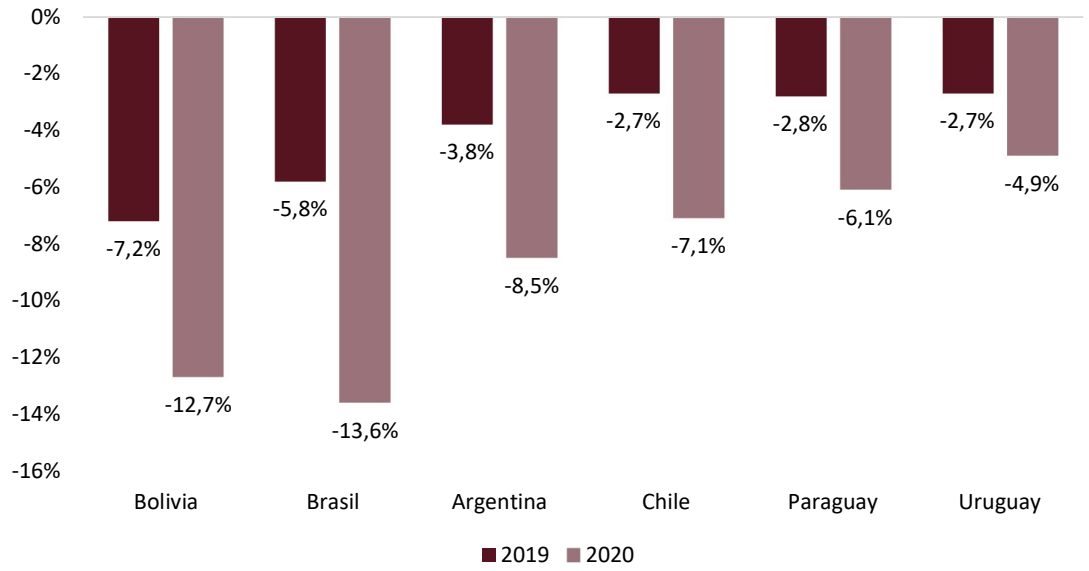
Cuadro Nº 1.1.1
Administración Central - Resultado Fiscal 2019 – 2020
(En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2019 (1)	% PIB	2020 (2)	% PIB	Diferencia (2) - (1)	% Variación (2) / (1)
Balance Operativo Neto	304	0,1%	-6.016	-2,5%	-6.320	-2079,2%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	6.955	2,9%	8.713	3,6%	1.758	25,3%
Préstamo/Endeudamiento Neto	-6.651	-2,8%	-14.729	-6,1%	-8.079	121,5%

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

A nivel regional, el Paraguay se mantuvo como uno de los países de menor déficit fiscal comparado con los pares regionales. En el 2020, Paraguay registró un déficit fiscal de 6,1% en términos del PIB, Brasil -13,6%, Argentina -8,4%, y Uruguay -5,2%.

Gráfico Nº 1.1.2
Resultados fiscales de los países de la Región
(Porcentaje del PIB)



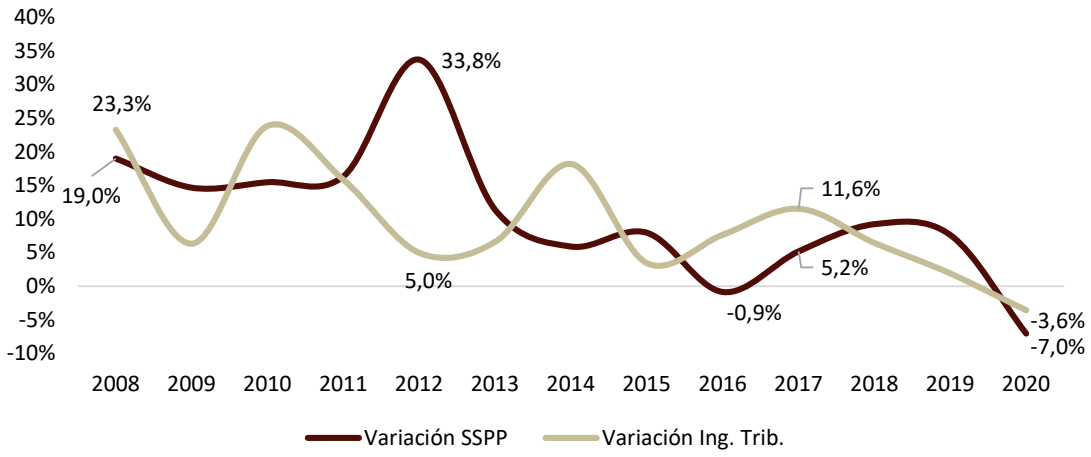
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE), en base a datos oficiales reportados por los Ministerios de Hacienda y Finanzas de los países del MERCOSUR.

En el gráfico Nº 1.1.3 se muestran las variaciones nominales observadas en los últimos años tanto en ingresos tributarios como en los gastos en servicios personales[1] del Sector Público financiados con impuestos. Como se observa en el gráfico, en el año 2020 los ingresos tributarios tuvieron una disminución del 3,6% con respecto al 2019; mientras que los servicios personales disminuyeron en un 7%, debido a que se realizaron pagos a docentes, médicos y fuerzas públicas con los Fondos de Emergencia Sanitaria durante los meses de cuarentena total.

Es importante resaltar que los gastos en servicios personales financiados con ingresos tributarios crecieron en un promedio del 3,7% entre los años 2015 al 2020, destacándose el año 2016 cuando se registró una disminución del 0,9%, mientras que entre los años 2009 al 2014 crecía en un promedio del 16,3%. En el año 2020, la disminución fue del 7%, en contraste con el incremento en 7,6% presentado en el 2019.

[1] Los servicios personales abarcan el grupo 100 de la clasificación presupuestaria por Objeto de Gasto, que incluye: remuneraciones básicas, remuneraciones temporales, asignaciones complementarias, personal contratado, remuneraciones por servicios en el exterior y otros gastos de personal.

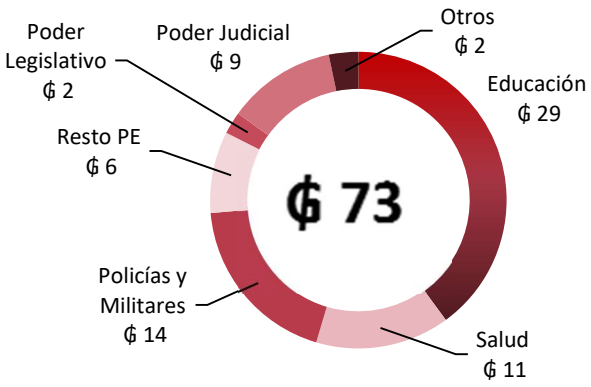
Gráfico Nº 1.1.3
Sector Público – Servicios Personales (SSPP) e Ingresos Tributarios
Variación Porcentual con relación al año anterior.



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

El ratio entre los servicios personales del sector público y los ingresos tributarios fue del 73% en 2020, inferior al 75% registrado en 2019. Esto viene explicado por la desaceleración en la recaudación de ingresos tributarios resultado de las medidas adoptadas en el marco de la Emergencia Sanitaria, que obligó a que los salarios de los sectores de salud, educación y seguridad sean financiados con los Fondos de Emergencia entre los meses de abril y junio, que fueron los meses más afectados por la menor recaudación.

Gráfico Nº 1.1.4
Sector Público – Servicios Personales (SSPP) e Ingresos Tributarios
Ejecución Año 2020
Distribución por Sectores, por cada G. 100 de Impuestos.



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).
Otras Entidades incluye a Contraloría, Defensoría, Com. Tortura, Gobernaciones, Entidades Descentralizadas, y CAH.

1.2 Ingresos de la Administración Central 2020

Los ingresos fiscales alcanzaron G. 32.494 mil millones en el año 2020, lo que representó el 13,5% del PIB. Del total recaudado, G. 22.739 mil millones corresponden a los Ingresos Tributarios, equivalente a una presión tributaria del 9,4% del PIB. Por su parte, las Contribuciones Sociales alcanzaron G. 2.443 mil millones, mientras que en concepto de Donaciones y Otros Ingresos se recaudaron G. 1.443 mil millones y G. 5.869 mil millones, respectivamente.

Cuadro Nº 1.2.1
Ingresos Fiscales 2019-2020
(En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2019		2020		Diferencia	% Var.
	(1)	% PIB	(2)	% PIB	(2) – (1)	(2)/(1)
Ingresos Tributarios	**23.577**	**10,0%**	**22.739**	**9,4%**	**-838**	**-3,6%**
Impuesto sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	6.013	2,5%	5.970	2,5%	-42	-0,7%
Impuesto sobre los bienes y servicios	14.716	6,2%	14.461	6,0%	-256	-1,7%
Impuesto sobre el valor agregado	11.690	4,9%	11.686	4,8%	-5	0,0%
Impuestos selectivos	3.026	1,3%	2.775	1,1%	-251	-8,3%
Impuesto sobre el comercio y las transacciones internacionales	2.421	1,0%	2.000	0,8%	-421	-17,4%
Otros impuestos	427	0,2%	309	0,1%	-118	-27,7%
Contribuciones Sociales	**2.126**	**0,9%**	**2.443**	**1,0%**	**317**	**14,9%**
Donaciones	**1.525**	**0,6%**	**1.443**	**0,6%**	**-82**	**-5,4%**
Otros Ingresos	**6.405**	**2,7%**	**5.869**	**2,4%**	**-536**	**-8,4%**
Ingresos Totales	**33.633**	**14,2%**	**32.494**	**13,5%**	**-1.139**	**-3,4%**

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Durante el año 2020, en la estructura de las partidas que conforman los ingresos fiscales, los Ingresos Tributarios registraron una disminución del 3,6% con relación al año anterior. Las Donaciones disminuyeron 5,4%, mientras que la partida Otros Ingresos registró una disminución del 8,4%. Dentro de esta partida se encuentran los Royalties y la Compensación por cesión de energía de Itaipú y Yacyretá. Por otro lado, las Contribuciones Sociales registraron un incremento del 14,9% con relación al 2019.

En el total de los Ingresos Tributarios, se destaca el Impuesto sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital los cuales presentaron una leve disminución del 0,7% en el año 2020. Al analizar los impuestos que componen esta categoría se observa el importante desempeño del Impuesto a los Dividendos y Utilidades (IDU), el cual registró un incremento de 127,0%, explicado principalmente por los cambios implementados en la Ley N° 6380/19 de "Modernización y Simplificación de Sistema Tributario".

Por otro lado, el impuesto a la renta empresarial (IRE) observo una caída del 9,4% en comparación a sus impuestos análogos en el 2019, producto de la caída en la actividad económica, así como las medidas de contención en respuesta a la pandemia del COVID-19. El Impuesto a la Renta del Servicio de Carácter Personal (IRP) observo una reducción de 11,4%, mientras que el Tributo Único Maquila observo un resultado positivo del 12,9%.

El Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) alcanzó G. 2.775 mil millones disminuyendo en 8,3% con relación al año 2019, dentro del cual el ISC Combustibles cayó en 2,7% y el ISC Otros (cuya recaudación se compone en su mayor parte de los aportes de las partidas de los Cigarrillos y Tabacos, así como de las Bebidas Alcohólicas) observo una mayor dinámica con una caída del 18,3% tanto por el efecto de la pandemia como por las medidas tomadas por el gobierno para combatir lo efecto económicos de está disminuyendo la tasa de ciertos bienes con el Decreto N° 3735/20.

En concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se alcanzó una recaudación de G. 11.686 mil millones, lo que implica G. 5 mil millones menos que el año anterior. Al respecto, se destaca que, en el año 2020, debido a la caída de la actividad económica producto de la pandemia las importaciones registradas de bienes disminuyeron en torno al 19,3% por lo que la recaudación del IVA proveniente de las importaciones registró una retracción del 6,2%. En el caso del IVA interno, el incremento en su recaudación efectiva para el año 2020 fue de 4,2%, explicada por el segundo semestre donde la dinámica de la actividad económica repunto considerablemente.

Por otro lado, el Impuesto sobre el comercio y las transacciones internacionales, presentó una disminución del 17,4% en el año 2020, explicado por la menor dinámica que registró el comercio exterior.

1.3 Gasto de la Administración Central 2020

El Gasto Total[2] de la Administración Central en el año 2020 totalizó G. 38.510 mil millones, lo cual representa un incremento del 15,5% en términos nominales respecto al año 2019. En términos del PIB, el gasto total de la Administración Central representó el 15,5% en el 2020, porcentaje superior a lo registrado en el 2019 que alcanzó el 14,1% del PIB.

Cuadro Nº 1.3.1
Gasto Obligado 2019 – 2020.
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

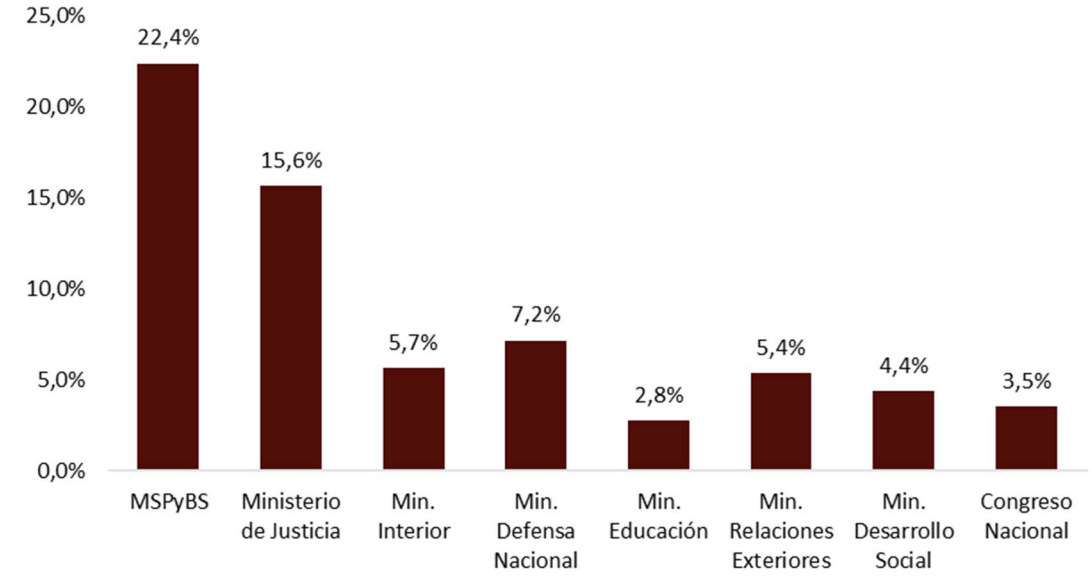
Concepto	2019	% PIB	2020	% PIB	Diferencia	% Variación
	(1)		(2)		(2) - (1)	(2) / (1)
Remuneración a los empleados	16.432	6,9%	17.512	7,3%	1.080	6,6%
Uso de bienes y servicios	3.120	1,3%	3.461	1,4%	341	10,9%
Intereses	1.962	0,8%	2.554	1,1%	593	30,2%
Donaciones	4.723	2,0%	4.562	1,9%	-162	-3,4%
Prestaciones Sociales	5.718	2,4%	9.083	3,8%	3.365	58,8%
Otros Gastos	1.374	0,6%	1.338	0,6%	-36	-2,6%
Gasto Total Obligado	**33.329**	**14,1%**	**38.510**	**15,9%**	**5.181**	**15,5%**
Adquisición Neta de Activos No Financieros	**6.955**	**2,9%**	**8.713**	**3,6%**	**1.758**	**25,3%**

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

[2] En la clasificación del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, se define el gasto como la disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción, que tienen como asientos de contrapartida que disminuyen los activos o incrementan los pasivos. En este sentido, la adquisición de un activo no financiero mediante una compra o trueque, o los montos pagaderos por préstamos concedidos y reembolsos de préstamos incurridos no se clasifican como gasto, dado que no tienen efecto sobre el patrimonio neto.

Desagregando los componentes del gasto, la Remuneración a los Empleados[3] registró un aumento de 6,6% con respecto al año anterior, totalizando G. 17.512 mil millones. El incremento de G. 1.080 mil millones en concepto de servicios personales, estuvo explicado principalmente por la contratación de personal de salud en el marco de la pandemia, y las bonificaciones al personal médico.

Gráfico Nº 1.3.1
Remuneración a los Empleados por Entidades (2019 vs 2020)
(% de variación)



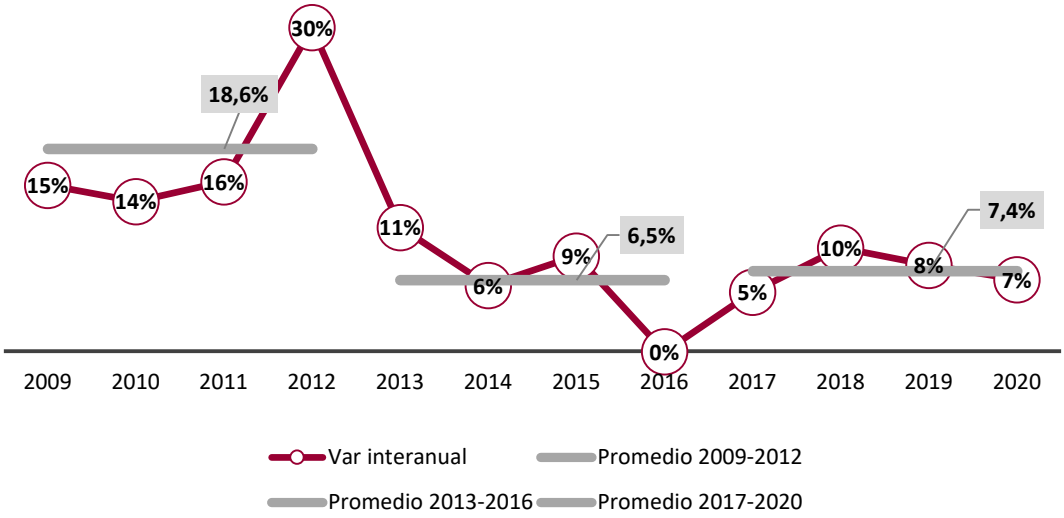
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Las entidades que registraron mayores aumentos durante el 2020 fueron el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social: G. 678 mil millones (22,4%), Ministerio de Educación y Ciencias G. 149,8 mil millones (2,8%), Ministerio del Interior G. 125 mil millones (5,7%), Ministerio de Defensa Nacional G. 95,6 mil millones (7,2%).

En cuanto a las remuneraciones a los empleados de la administración central, este viene creciendo a una tasa nominal cercana al 7,4% en los últimos 4 años, mientras que el promedio de años anteriores se ubicaba entre 2013 y 2016 en 6,5% y entre 2009 y 2012 en 18,6%; lo que demuestra el esfuerzo que se viene realizando por contener el ritmo de crecimiento de este componente del gasto.

[3] La remuneración a los empleados se calcula a partir del rubro de servicios personales (Grupo 100), excluyendo el subsidio para adquisición de vestuarios y equipos del personal de Fuerzas Públicas (se incluye en Uso de Bienes y Servicios), el subsidio familiar y el aporte jubilatorio del empleador (se incluyen en Prestaciones Sociales). Además, los gastos en servicios personales vinculados a proyectos de inversión forman parte de Adquisición Neta de Activos no Financieros (Inversión). Este rubro considera todas las fuentes de financiamiento, no solo la parte financiada con ingresos tributarios.

Gráfico Nº 1.3.2
Gasto Salarial de la Administración Central
(% de variación interanual)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

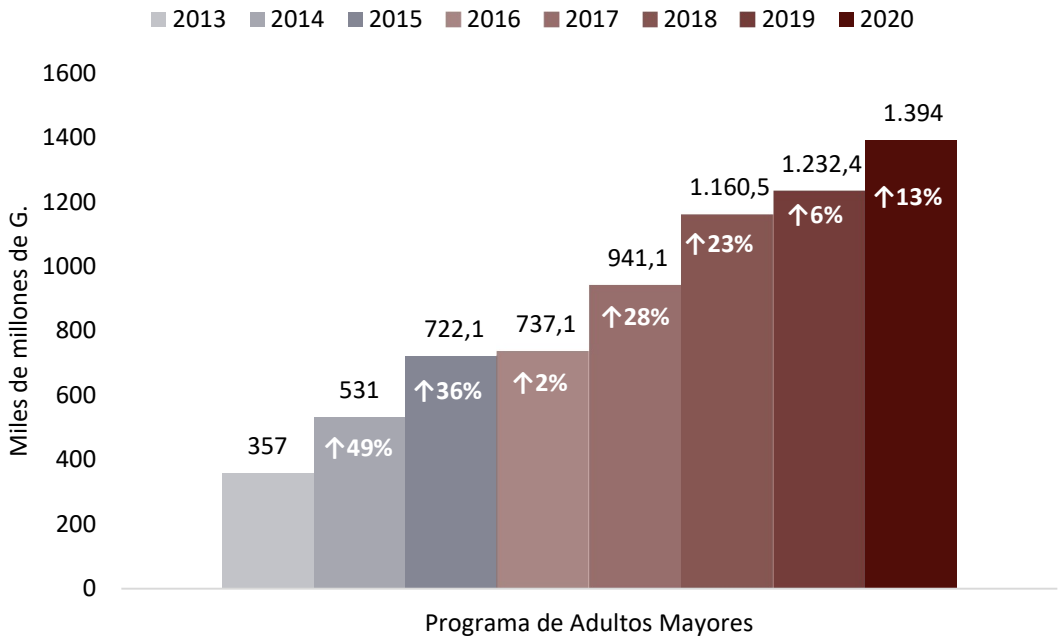
Por su parte, el Uso de Bienes y Servicios registró una ejecución de G. 3.461 mil millones, equivalente a un aumento del 10,9%, explicado principalmente por las compras de medicamentos e insumos médicos en el marco de la pandemia. En cuanto al pago de los Intereses, en el 2020 crecieron 30,2% mayormente por los intereses pagados por los Bonos Soberanos y el incremento de la deuda de los últimos años.

Las Donaciones registraron una ejecución de G. 4.562 mil millones y disminuyeron en 1,9% con respecto al año anterior, las mismas consideran las transferencias a niveles de Gobierno subnacionales y otros. La mayor caída se registró en concepto de transferencias de capital a las Municipalidades (G. 512,9 mil millones menos que en 2019).

En cuanto a las Prestaciones Sociales, se observa un aumento del 58,8% con respecto al año 2019, totalizando G. 9.083 mil millones, este incremento está explicado principalmente por el financiamiento de programas de asistencia social como Pytyvõ y Pytyvõ 2.0 con una ejecución de G. 2.260 mil millones, además del pago de subsidios a las empresas proveedoras de servicios públicos otorgados en el marco de la Ley de Emergencia, que alcanzó G. 662,6 mil millones.

En este sentido, las prestaciones a la seguridad social, las cuales incluyen a las jubilaciones y pensiones a diversos sectores, registraron un incremento del 9,1% con respecto al año 2019. Por otra parte, las prestaciones a la asistencia social registraron un crecimiento de 138,3%, por el efecto de los programas sociales por la pandemia, y donde la evolución del Programa de Adultos Mayores, tuvo un incremento del 13% con respecto al año anterior, dando cobertura a más de 212.000 adultos mayores en situación de pobreza.

Gráfico Nº 1.3.3
Prestaciones a la Asistencia Social – Programa de Adultos Mayores
(miles de millones de guaraníes)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

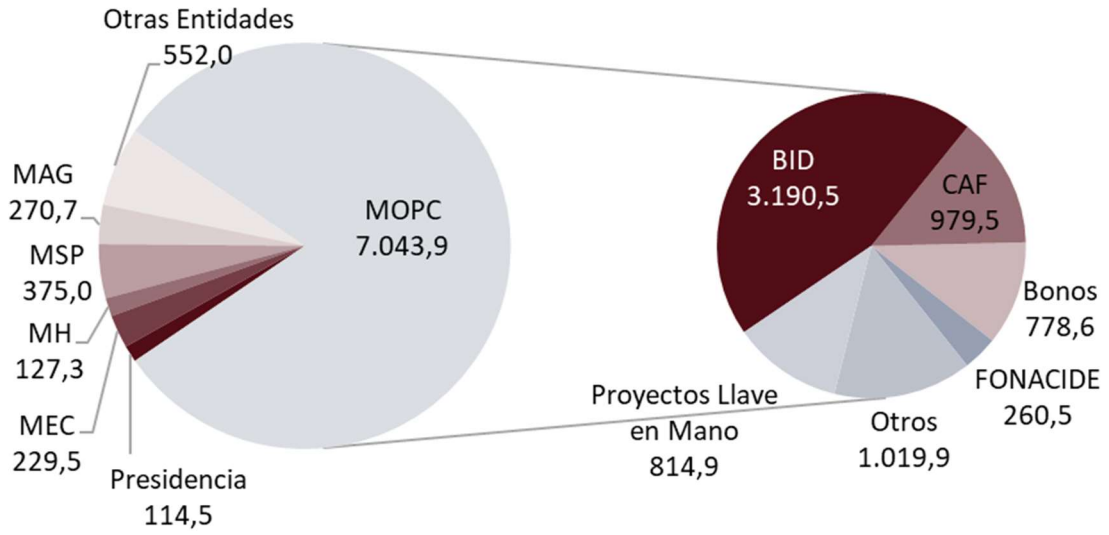
La categoría de "Otros gastos" tuvieron una disminución del 2,6% respecto al año 2019. Dentro de este rubro se incluyen los gastos de aportes a Entidades con fines sociales o de emergencia, transferencia al Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS), transferencias al FEEI, entre otros.

Finalmente, la inversión física[4] de la Administración Central que para las estadísticas fiscales se denomina como Adquisición Neta de Activos No Financieros, alcanzó en el año 2020 la suma de G. 8.713 miles de millones que representó el 3,6% del PIB, mayor en 0,7 puntos porcentuales a lo registrado en el año 2019. Este crecimiento es explicado por una parte por el efecto de las acciones implementadas por el gobierno en el segundo semestre de 2019, y por otra por los recursos adicionales destinados al impulso de la inversión pública en el plan de recuperación económica Ñapu'a Paraguay.

En el siguiente gráfico se detallan los principales organismos que componen la inversión del año 2020, de la cual el 81% corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Asimismo, se desglosa los componentes más importantes en el financiamiento de proyectos de inversión del MOPC.

[4] Según el Manual de Estadísticas Fiscales del FMI, corresponde a la Adquisición Neta de Activos No Financieros.

Gráfico Nº 1.3.4
Inversión física de la Administración Central
(En miles de millones de G.)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

1.4 Cierre Fiscal 2020 - Gobierno General

El déficit fiscal del Gobierno General en el 2020 totalizó G. 13.721 mil millones, lo cual representa el 5,7% del PIB. El resultado representa un menor déficit que la Administración Central debido principalmente al resultado superavitario que aún presenta el sector de Entidades Públicas de Seguridad Social. Esta medida de resultado del Gobierno General es la utilizada para comparar el resultado fiscal entre los países.

Los ingresos totales fueron inferiores al gasto total obligado en 1,8 puntos porcentuales del PIB, lo cual causó un déficit en el resultado operativo de G. 4.253 mil millones.

El gasto de inversión en términos del PIB representó el 3,9%, totalizando G. 9.468 mil millones, lo cual refleja un aumento del 22,2% con respecto al gasto de inversión registrado en el 2019.

Cuadro Nº 1.4.1
Gobierno General – Estado de Operaciones – Ejecución 2019 Vs. 2020
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB

Conceptos	Ejecución 2019	% PIB	Ejecución 2020	% PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	**41.843**	**17,7%**	**40.576**	**16,8%**
Ingresos tributarios	23.658	10,0%	22.828	9,5%
Contribuciones sociales	8.783	3,7%	9.019	3,7%
Donaciones	257	0,1%	384	0,2%
Otros ingresos	9.145	3,9%	8.346	3,5%
GASTO TOTAL OBLIGADO	**39.732**	**16,8%**	**44.829**	**18,6%**
Remuneración a los empleados	19.985	8,4%	21.365	8,8%
Uso de bienes y servicios	5.185	2,2%	5.460	2,3%
Intereses	1.962	0,8%	2.556	1,1%
Donaciones	1.037	0,4%	-374	-0,2%
Prestaciones sociales	9.659	4,1%	13.486	5,6%
Otros gastos	1.905	0,8%	2.336	1,0%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	***2.111***	**0,9%**	***-4.253***	**-1,8%**
Adquisición neta de activos no financieros	**7.745**	**3,3%**	**9.468**	**3,9%**
Préstamo neto / endeudamiento neto	**-5.634**	**-2,4%**	**-13.721**	**-5,7%**

Obs: a efectos de consistencia con la cobertura del PGN no se incluyen a los gobiernos locales dentro del Gobierno General.

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

El Gobierno General contiene, en primer lugar, al *Gobierno Central Presupuestario* que es equivalente a la Administración Central e incluye todas las entidades que están plenamente cubiertas por el presupuesto del país tales como el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

Seguidamente, se encuentran las *Unidades Extrapresupuestarias* que incluyen a los Entes Autónomos y Autárquicos, y a las Universidades Nacionales; luego se encuentra el subsector de *Seguridad Social* que incluye a las Entidades Públicas de Seguridad Social, entre las que se incluyen al Instituto de Previsión Social y las diversas cajas administradoras de jubilaciones y pensiones.

Por último, se encuentran los *Gobiernos Locales* que incluye a los Gobiernos Departamentales y los Gobiernos Municipales. Es importante destacar que en el Presupuesto General de la Nación no se incluyen los municipios, por lo tanto, se opta por no considerarlos en las estadísticas fiscales que forman parte de este informe, de modo que la comparación y análisis sea consistente.

Considerando la clasificación del Gobierno General, a continuación, se observa la ejecución presupuestaria correspondiente al Ejercicio Fiscal 2020.

Cuadro Nº 1.4.2

Gobierno General – Ejecución Presupuestaria 2020 – Por sectores componentes

(En % del PIB)

Conceptos	Presupuestario (1)	Extra Presupuestario (2)	Seguridad Social (3)	Gobernaciones (4)	Gobierno General (5)=(1)+(2)+(3)+(4)
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	**13,5%**	**1,4%**	**3,7%**	**0,5%**	**19,0%**
Ingresos tributarios	9,4%	0,0%	0,0%	0,0%	9,5%
Contribuciones sociales	1,0%	0,0%	2,7%	0,0%	3,7%
Donaciones	0,6%	0,8%	0,4%	0,5%	2,4%
Otros ingresos	2,4%	0,5%	0,5%	0,0%	3,5%
GASTO TOTAL OBLIGADO	**15,9%**	**1,3%**	**3,2%**	**0,4%**	**20,8%**
Remuneración a los empleados	7,3%	0,9%	0,6%	0,1%	8,8%
Uso de bienes y servicios	1,4%	0,2%	0,6%	0,0%	2,3%
Intereses	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%
Donaciones	1,9%	0,2%	0,0%	0,0%	2,1%
Prestaciones sociales	3,8%	0,0%	1,6%	0,2%	5,6%
Otros gastos	0,6%	0,0%	0,3%	0,1%	1,0%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	***-2,5%***	***0,1%***	***0,5%***	***0,1%***	***-1,8%***
Adquisición neta de activos no financieros	3,6%	0,1%	0,1%	0,1%	3,9%
Préstamo neto / endeudamiento neto	**-6,1%**	**0,0%**	**0,4%**	**0,0%**	**-5,7%**

Obs: 1) No se incluyen las columnas de consolidación

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

El sector más importante del Gobierno General es el Gobierno Central Presupuestario, el cual cerró el año 2020 con un déficit del 6,1% del PIB. A este resultado hay que sumar los correspondientes a las unidades extrapresupuestarias y los gobiernos departamentales cuyos resultados no son significativos en términos del PIB.

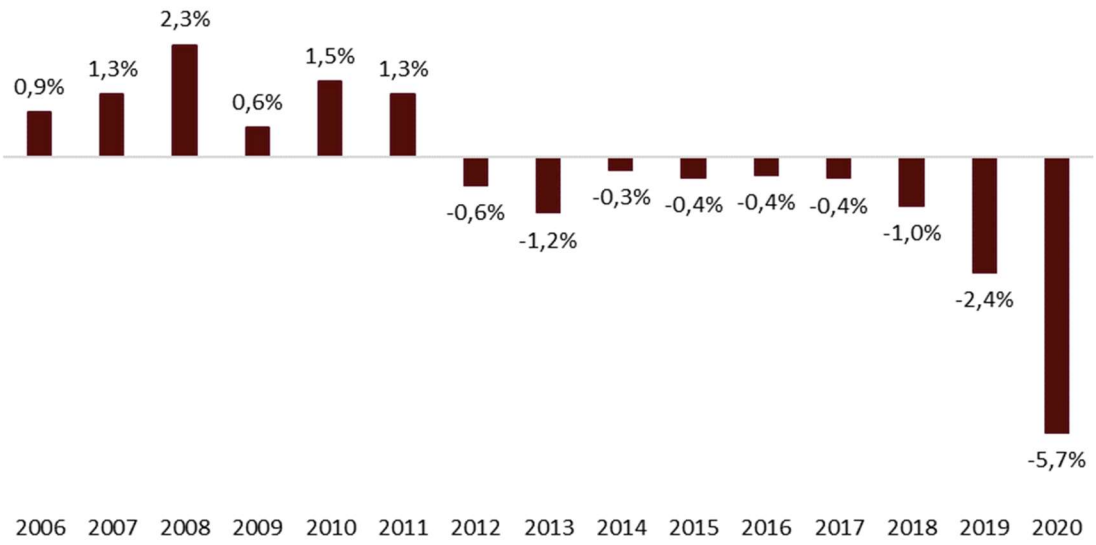
La Seguridad Social registró un superávit fiscal del 0,4% del PIB. Los ingresos recaudados en la seguridad social equivalen al 3,7% del PIB, y sus gastos equivalen al 3,2% del PIB, siendo su principal rubro, las erogaciones por pago de prestaciones sociales. Dentro de este subsector, la entidad más importante es el Instituto de Previsión Social.

A continuación, se observa la evolución del resultado fiscal del Gobierno General, donde se destaca que entre 2015 y 2017 se mantuvo el déficit fiscal en torno al 0,4% del PIB y para el año 2020 el déficit aumentó al 5,7% del PIB. Explicado por el resultado fiscal observado en la Administración Central, que fue del -6,1% del PIB.

Gráfico Nº 1.4.1

Gobierno General – Evolución del Resultado Fiscal

(En % del PIB)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

1.5 Cierre Fiscal 2020 – Sector Público

El Sector Público Consolidado en el año 2020 registró un déficit del 5,9% en términos del producto interno bruto, totalizando G. 14.366 mil millones. Los ingresos totales fueron inferiores al gasto total obligado en 1,1 puntos porcentuales del PIB, lo que generó un resultado operativo negativo de G. 2.560 mil millones.

El gasto de inversión del Sector Público totalizó G. 11.805 mil millones y en términos del PIB representó el 4,9%, lo cual refleja un incremento del 28,1% con respecto al gasto de inversión registrado en el 2019.

El Gobierno General cerró con déficit de 5,7% del PIB y el sector de Empresas Públicas registró un déficit de 0,8% del PIB, la combinación de ambos sectores determinó que el Sector Público no Financiero cerrará el ejercicio fiscal 2020 con déficit de 5,6% del PIB.

Las entidades financieras oficiales, que incluyen al Banco Central del Paraguay, registraron un superávit del 0,6% del PIB.

Cuadro Nº 1.5.1

Sector Público – Ejecución Presupuestaria 2020 – Por sectores componentes

(En % del PIB)

Conceptos	Gobierno General (1)	Empresas Públicas (2)	Sector Público no Financiero (3) = (1)+(2)	Entidades Financieras Oficiales (4) + Banco Central del Paraguay	Sector Público (5) = (3)+(4)
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	**16,8%**	**3,4%**	**20,2%**	**1,2%**	**21,3%**
Ingresos tributarios	9,5%	0,0%	9,5%	0,0%	9,5%
Contribuciones sociales	3,7%	0,0%	3,7%	0,0%	3,7%
Donaciones	0,2%	0,0%	0,2%	0,1%	0,3%
Otros ingresos	3,5%	3,4%	6,8%	1,1%	7,9%
GASTO TOTAL OBLIGADO	**18,6%**	**3,2%**	**21,8%**	**0,6%**	**22,4%**
Remuneración a los empleados	8,8%	0,4%	9,3%	0,2%	9,4%
Uso de bienes y servicios	2,3%	2,4%	4,6%	0,1%	4,7%
Intereses	1,1%	0,1%	1,2%	0,2%	1,4%
Donaciones	-0,2%	0,0%	-0,1%	0,0%	-0,1%
Prestaciones sociales	5,6%	0,1%	5,7%	0,0%	5,7%
Otros gastos	1,0%	0,2%	1,2%	0,1%	1,2%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	***-1,8%***	***0,2%***	***-1,6%***	***0,6%***	***-1,1%***
Adquisición neta de activos no financieros	**3,9%**	**1,0%**	**4,9%**	**0,0%**	**4,9%**
Préstamo neto / endeudamiento neto	**-5,7%**	**-0,8%**	**-6,5%**	**0,6%**	**-5,9%**

Observación: No se incluyen las columnas de consolidación.
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Cabe recordar que el sector público incluye al Gobierno General, las Empresas Públicas y las Entidades Financieras Oficiales. La suma del Gobierno General con las Empresas Públicas se denomina Sector Público No Financiero.

Las Empresas Públicas tuvieron un déficit del 0,8% del PIB, explicado por la inversión realizada en torno al 1% del PIB, y se observa un resultado operativo superavitario del 0,2% del PIB. La Administración Nacional de Electricidad (ANDE) es la que tuvo una mayor participación en el déficit, con un 97,5% del total del déficit del subsector.

Por otra parte, las Entidades Financieras Oficiales en conjunto con el Banco Central del Paraguay (BCP) presentan un superávit del 0,6% del PIB, el Banco Nacional de Fomento (BNF) y el BCP presentaron los mayores superávits con un 0,2% cada uno.

Comparando el desempeño del Sector Público en el año 2020 con respecto al año 2019, se puede observar lo siguiente:

Cuadro Nº 1.5.2

Sector Público – Ejecución Presupuestaria 2019 Vs. 2020

(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

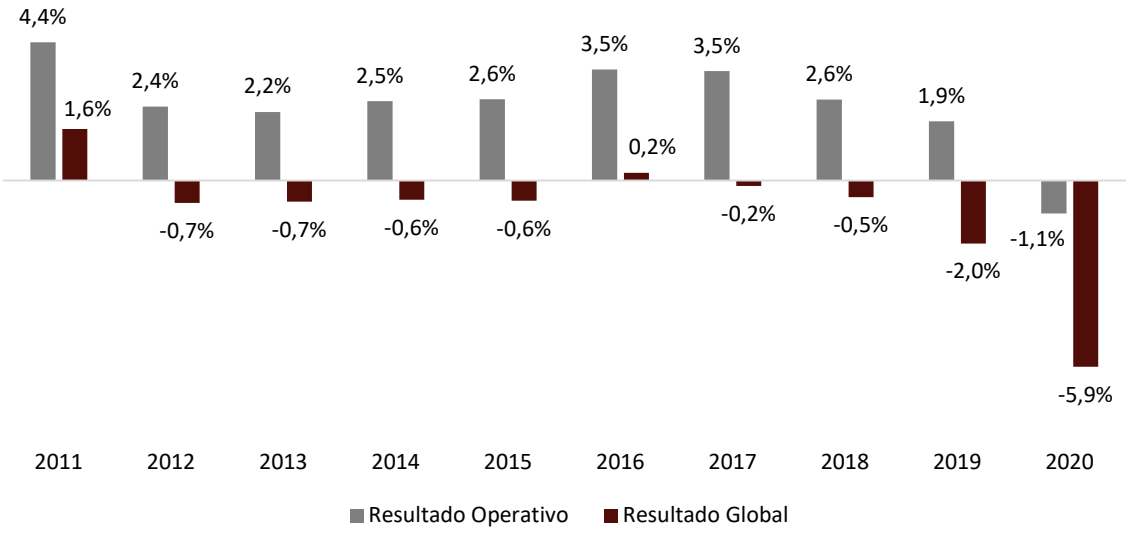
Conceptos	Ejecución 2019	Como % del PIB	Ejecución 2020	Como % del PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	**53.606**	**22,7%**	**51.283**	**21,2%**
Ingresos tributarios	23.657	10,0%	22.828	9,5%
Contribuciones sociales	8.783	3,7%	9.019	3,7%
Donaciones	257	0,1%	384	0,2%
Otros ingresos	20.908	8,8%	19.053	7,9%
GASTO TOTAL OBLIGADO	**49.155**	**20,8%**	**53.843**	**22,3%**
Remuneración a los empleados	21.383	9,0%	22.805	9,4%
Uso de bienes y servicios	11.011	4,7%	11.437	4,7%
Intereses	2.559	1,1%	3.274	1,4%
Donaciones	1.251	0,5%	-473	-0,2%
Prestaciones sociales	10.088	4,3%	13.816	5,7%
Otros gastos	2.863	1,2%	2.984	1,2%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	***4.451***	**1,9%**	***-2.560***	**-1,1%**
Adquisición neta de activos no financieros	**9.212**	**3,9%**	**11.805**	**4,9%**
Préstamo neto / endeudamiento neto	**-4.761**	**-2,0%**	**-14.366**	**-5,9%**

Observación: A efectos de consistencia con la cobertura del PGN no se incluyen gobiernos locales.

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

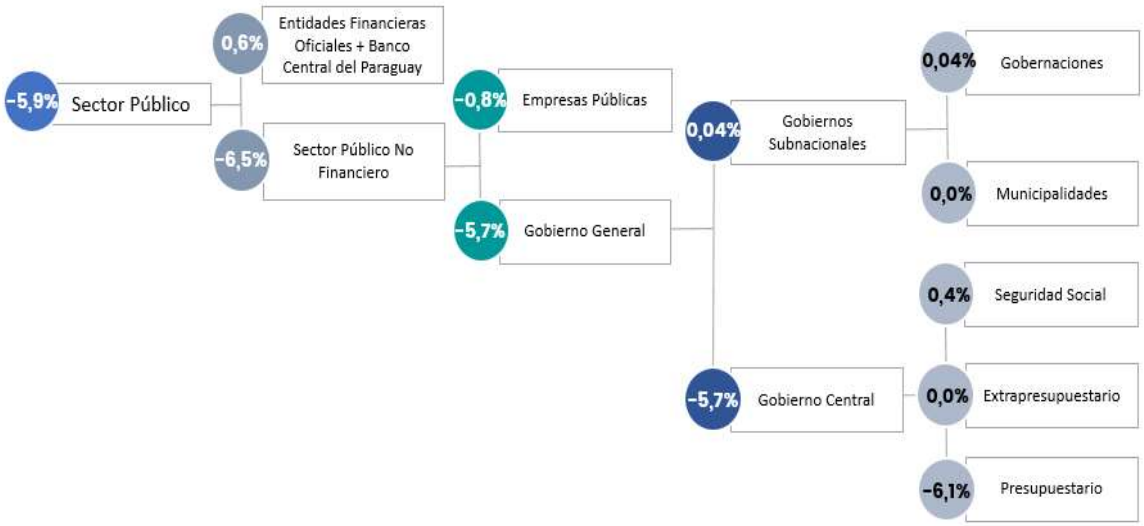
Mantener un resultado fiscal superavitario a nivel del sector público consolidado es muy importante para tener seguridad sobre la sostenibilidad de la deuda y las finanzas públicas. Como se observa en el Gráfico N° 1.5.1, en los últimos dos años se han tenido resultados globales deficitarios. No obstante, se ha mantenido un Balance Operativo positivo salvo en 2020, lo cual quiere decir que los déficits fiscales de los últimos años están explicados en un 100% por la inversión física.

Gráfico Nº 1.5.1
Evolución del Resultado Fiscal y Operativo del Sector Público
(En % del PIB)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Gráfico Nº 1.5.2
Resultado Fiscal del Sector Público 2020, según niveles de gobierno
(En % del PIB)

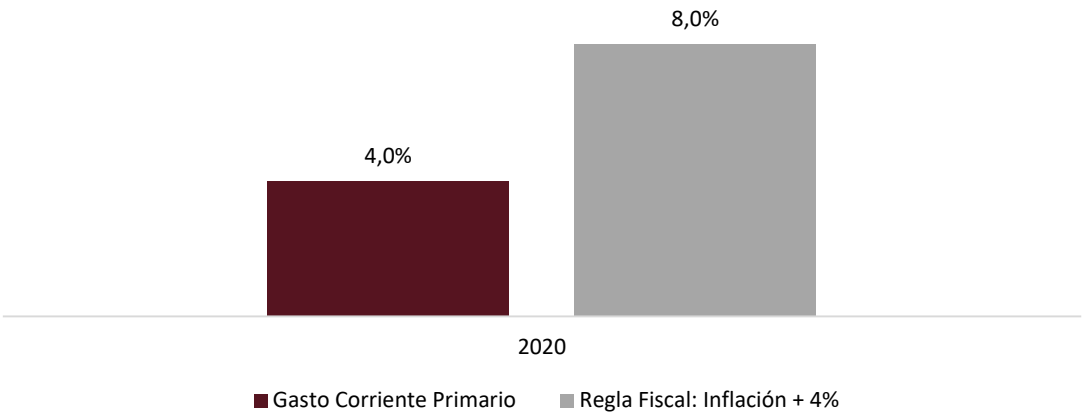


Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

La Ley N° 5.098/2013 "De Responsabilidad Fiscal" en su Artículo 7º, inc. 2, establece que el incremento anual del gasto corriente primario del Sector Público no podrá exceder la tasa de inflación interanual más el 4%. En este sentido, el gasto corriente primario se define como el gasto corriente total excluido el pago de intereses.

En el Presupuesto General de la Nación (PGN) aprobado del año 2020, el gasto corriente primario creció 4% en términos nominales con respecto al año anterior, explicado por el ajuste salarial a ciertos sectores que están indexados al salario mínimo (Policías y Militares) y el aumento salarial del 16% al sector docente (este último que no se concretó por lo establecido en la Ley de Emergencia). Aun así, el gasto corriente primario se encuentra por debajo de la regla fiscal de ese año que alcanzó el 8%, calculado en base a la tasa de inflación esperada a finales de 2019, que fue del 4%, más el 4% establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Gráfico Nº 1.5.3
Crecimiento del Gasto Corriente Primario del Sector Público y la Regla Fiscal
(En % de variación interanual)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

1.6 Ejecución Presupuestaria

En el periodo 2016 – 2020, la ejecución financiera del presupuesto registró un crecimiento promedio anual del 9,5% del Gasto Público y una participación promedio en el Producto Interno Bruto en torno al 28,5%.

Cuadro N° 1.6.1
Evolución de la Ejecución Presupuestaria
(En miles de millones de guaraníes)

Gobierno General a/	2016	2017	2018	2019	2020
Administración Central	30.581	33.232	34.857	39.819	48.426
Entidades Descentralizadas	22.333	25.623	28.659	29.313	31.801
Total	**52.914**	**58.855**	**63.516**	**69.131**	**80.227**

a/ No incluye Transferencias Consolidables

Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.

La ejecución presupuestaria de la Administración Central, que constituye más del 50% del gasto público anual llegó a G. 48,4 billones al cierre del año 2020, equivalente a G. 8,6 billones más que el año anterior, este aumento se dio principalmente por los desembolsos realizados en el marco de la Emergencia Sanitaria ante la Pandemia COVID- 19, así también por la Habilitación y Mantenimiento de la Ruta N° 9 acceso a Colonia Menonita.

En cuanto a las Entidades Descentralizadas al cierre del año 2020 ejecutaron G. 31,8 billones, lo cual representó un aumento del 8,5% con respecto al año anterior.

Cuadro N° 1.6.2
Administración Central - Ejecución por Grupo de Gasto
(En miles de millones de guaraníes)

Grupo de Gasto	2019	2020	Variación Nominal 2020-2019	Variación % 2020-2019
Servicios Personales	16.922	18.323	1.401	8,3
Servicios no Personales	1.772	1.581	-191	-10,8
Bienes de Consumo e Insumos	1.788	2.146	358	20,0
Bienes de Cambio	47	64	17	37,4
Inversión Física	4.946	6.830	1.884	38,1
Inversión Financiera	1.472	762	-710	-48,2
Servicio de la Deuda Pública	3.716	4.581	865	23,3
Transferencias	8.810	13.736	4.927	55,9
Otros Gastos	347	403	55	16,0
Administración Central s/ Transf. Consol.	**39.819**	**48.426**	**8.607**	**21,6**
Transferencias Consolidables	**2.997**	**4.019**	**1.022**	**34,1**
Total Administración Central	**42.816**	**52.444**	**9.628**	**22,5**

Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.

El gasto total de la Administración Central tuvo un crecimiento del 22,5% en el ejercicio 2020 con respecto al 2019, y los mayores aumentos se dieron en Transferencias (55,9%), Inversión Física (38,1%) y Bienes de Cambio (37,4%).

En el cuadro de abajo se observa que en el gasto ejecutado por los Poderes del Estado entre los años 2019 y 2020, hubo un aumento en la ejecución en el Poder Ejecutivo del 24,6% y una disminución en el Poder Legislativo del 7,4%, Poder Judicial del 1,9%, en la Contraloría General de la República del 4,3% y Otros Organismos del Estado del 4,9%.

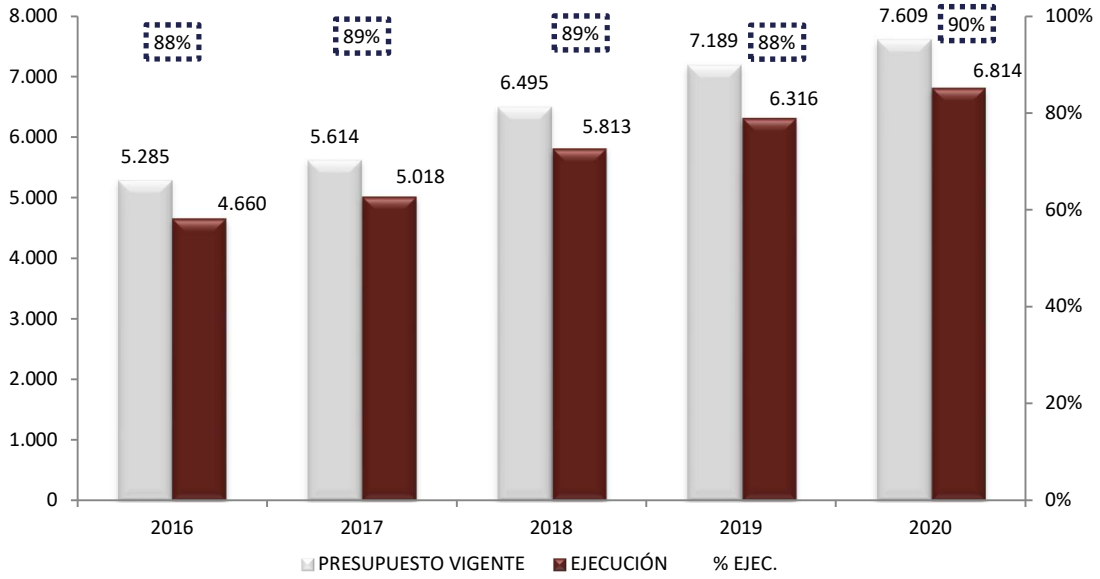
Cuadro N° 1.6.3
Administración Central - Ejecución por Entidad
(En miles de millones de guaraníes)

Nombre de la Entidad	2019	2020	Variación G.	Variación %
Poder Legislativo	**495**	**458**	**-37**	**-7,4**
Congreso Nacional	115	95	-20	-17,6
Cámara de Senadores	143	140	-2	-1,7
Cámara de Diputados	237	223	-14	-5,9
Poder Ejecutivo	**39.476**	**49.200**	**9.723**	**24,6**
Presidencia de la Republica	799	926	127	15,9
Vicepresidencia	12	12	0	-3,3
Ministerio del Interior	2.675	2.761	86	3,2
Ministerio de Relaciones Exteriores	502	502	0	-0,1
Ministerio de Defensa Nacional	1.692	1.746	54	3,2
Ministerio de Hacienda	13.715	19.417	5.702	41,6
Ministerio de Educación y Ciencias	7.835	8.406	571	7,3
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	4.684	5.903	1.219	26,0
Ministerio de Justicia	319	326	7	2,2
Ministerio de Agricultura y Ganadería	639	798	159	24,8
Ministerio de Industria y Comercio	121	101	-20	-16,6
Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones	4.891	6.835	1.944	39,7
Ministerio de la Mujer	24	20	-5	-18,8
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	277	254	-23	-8,3
Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible	46	46	-1	0,0
Ministerio de Desarrollo Social	539	543	4	0,0
Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat	535	453	-82	0,0
Ministerio de la Niñez y la Adolescencia	70	65	-4	0,0
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	103	88	-15	0,0
Poder Judicial	**2.677**	**2.626**	**-51**	**-1,9**
Corte Suprema de Justicia	1.275	1.228	-48	-3,7
Justicia Electoral	443	453	10	2,2
Ministerio Publico	632	617	-15	-2,4
Consejo de la Magistratura	32	27	-5	-14,6
Jurado de Enjuiciamiento	40	35	-5	-12,4
Ministerio de la Defensa Pública	242	253	11	4,7
Sindicatura General de Quiebras	12	12	0	-1,5
Contraloría General de la Republica	**149**	**143**	**-6**	**-4,3**
Contraloría General de la Republica	149	143	-6	-4,3
Otros Organismos del Estado	**19**	**18**	**-1**	**-4,9**
Defensoría del Pueblo	14	14	0	-2,8
Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	4	4	-1	-11,6
Total Administración Central	**42.816**	**52.444**	**9.628**	**22,5**

Incluye Transferencias Consolidables - **Fuente:** SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.

Seguidamente se muestra la serie de la ejecución presupuestaria del 2016 al 2020 por instituciones más relevantes:

Gráfico N° 1.6.1
Ministerio de Educación y Ciencias
Ejecución Anual (En miles de millones de guaraníes)



Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto
No incluye Transferencias Consolidables

El Presupuesto Vigente del Ministerio de Educación y Ciencias para el Ejercicio 2020 fue de G. 7,6 billones, la distribución de los recursos se presentó de la siguiente manera: Servicios Personales 83,9%, Inversión Física 7,5%, Transferencias 3,5%, Servicios no Personales 3,1% y Bienes de Consumo, Oficina e Insumos 1,9%. Al cierre del año se ejecutó un total de G. 6,8 billones, utilizando así el 90% del recurso asignado.

La ejecución total del año 2020 representó un aumento de G. 2,2 billones respecto a la ejecución del Ejercicio Fiscal 2016, lo que equivale a un aumento del 46,2%. Así también se observa que en el 2020 aumentó G. 498 mil millones, equivalente al 7,9% respecto al año anterior.

Durante el año 2020 el MEC contó con 4 Programas Sustantivos, destinados a atender las diferentes problemáticas presentadas en el sector Educativo[5] :

- **Atención Educativa Oportuna al Pre Jardín y Jardín:** se brindó servicios educativos a 99.209 niños esto representó 108,6% de lo planificado para el año, un logro significativo, sin embargo, representó solo el 35,2% en lo que respecta a niños con la edad reglamentaria para matricularse.
- **Educación Media Integrada:** fueron matriculados un total de 261.957 jóvenes, en instituciones educativas de gestión oficial, privada subvencionada y privada, representando el 64,3% de jóvenes con la edad reglamentaria para matricularse en la Educación Media.

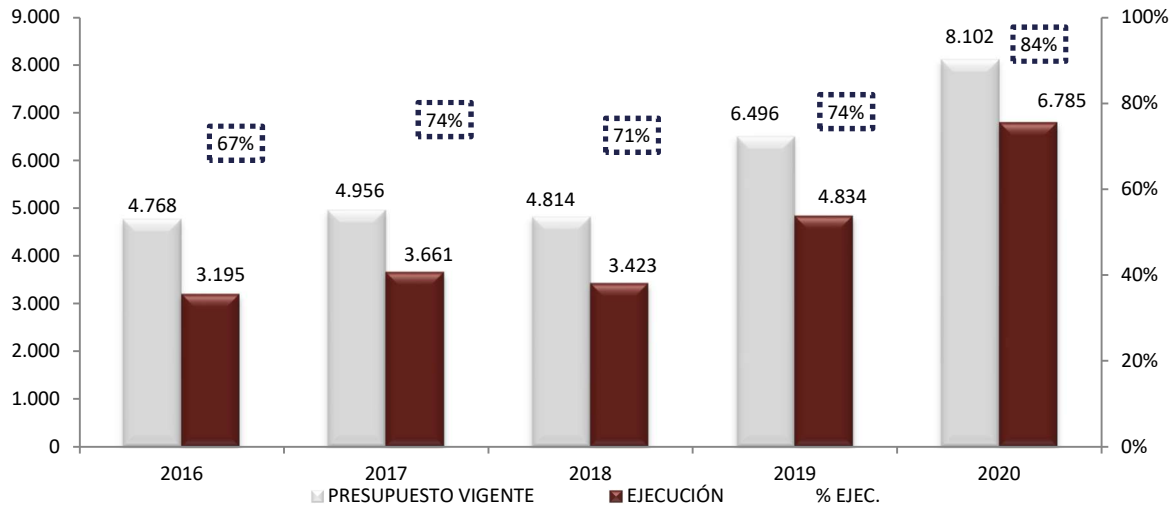
[5] Datos extraídos del Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria 2020

- **Calidad del Aprendizaje:** El programa está abocado en lograr que los estudiantes de 6 a 17 años de edad accedan a una educación de calidad. En ese sentido, fueron matriculados 678.607 alumnos del primer y segundo ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB) y 567.619 alumnos en el tercer ciclo de la EBB y Educación Media (EM), llegando así al 81,1% y 69,2%, respectivamente, de la población en edad reglamentaria para matricularse.
- **Culminación Oportuna de Estudios:** La retención escolar y la tasa de egreso de la cohorte de 12 años de escolaridad (2009-2020) es de 49,6% y de 46,2%, respectivamente, es decir, de cada 100 estudiantes matriculados en el primer grado de la EEB en el año 2009, 50 de ellos se matriculan en el tercer curso de la EM en el año 2020 y 46 logran concluir la EM, es decir los 12 años de escolaridad obligatoria.

Cabe destacar, que los programas de "Atención Educativa Oportuna al Pre Jardín y Jardín" y "Culminación Oportuna de Estudios", están orientados a brindar las condiciones a los estudiantes de los diferentes niveles y modalidades educativas.

La misma realizó la entrega de canastas básicas de útiles escolares a los estudiantes, totalizando 1.929.389 kits escolares para los diferentes niveles. Además, con el programa de alimentación escolar fueron beneficiados 16.878 alumnos de Educación Inicial y 92.294 alumnos de la EEB y Media, los mismos, fueron retirados como Kits de Alimentos. Así también, se otorgó ayuda económica en concepto de becas a 1.211 alumnos, de los cuales 550 becarios son del tercer ciclo y 661 estudiantes de la Educación Media.

Gráfico N° 1.6.2
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Ejecución Anual (En miles de millones de guaraníes)



Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.
No incluye Transferencias Consolidables

En materia presupuestaria durante el año 2020 el presupuesto del MOPC tuvo un incremento del 25% respecto al año anterior, lo que representó un aumento de G. 1,6 billones.

El MOPC lleva a cabo programas abocados a reducir las brechas de infraestructura que sufre la población, en cuanto a necesidades de infraestructura vial, caminos vecinales y acceso a agua y saneamiento. A tal

efecto, ha desembolsado G. 6,8 billones en cumplimiento a sus objetivos y prioridades, de los cuales el 53% (G. 3,6 billones) fue destinado al Programa de Red vial pavimentada, el 19% (G. 1,3 billones) al Programa de Transitabilidad de caminos vecinales y rurales, y el 4% (G. 271 mil millones) al Programa de acceso a sistemas de agua potable y saneamiento ambiental[6].

Entre los principales proyectos de inversión ejecutados por el MOPC al cierre del 2020, son los siguientes:

Cuadro N° 1.6.4
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Ejecución de Principales Proyectos (En miles de millones de guaraníes)

Principales Proyectos	Ejecutado al 31/12/2020
Habilitación y Mantenimiento de la Ruta N° 9 acceso a Colonia Menonita	861.307
Construcción caminos rurales no pavimentados en la Región Oriental	484.661
Mejoramiento Corredor de Exportación en Itapúa y Alto Paraná	354.299
Mejoramiento de Caminos Vecinales en la Región Oriental	236.330
Mejoramiento Tramo Alberdi - Pilar	187.096
Mejoramiento de Caminos del Departamento de Itapúa	179.599
Ampliación y Duplicación de las rutas 2 y 7 (APP)	112.994
Total	**2.416.287**

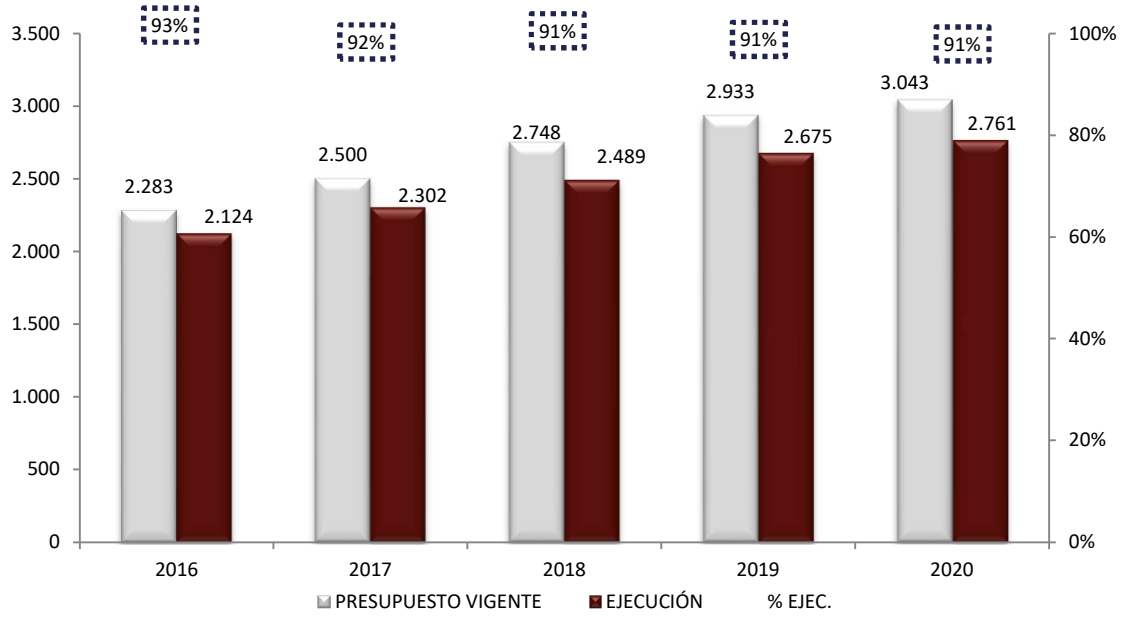
En cuanto al Proyecto de Habilitación y Mantenimiento de la Ruta Nº 9 y acceso a Colonia Menonita, se constituye en el proyecto de mayor ejecución en el 2020, el cual desembolsó G. 861.307 millones, que representa el 24% del total de recursos ejecutados por el Programa de Red Vial Pavimentada, con un 50% de avance físico de la obra.

Esta obra está orientada a mejorar las condiciones de tránsito de la que es la principal vía de comunicación de la Región Occidental con el centro administrativo y económico del Paraguay, reduciendo los costos de transporte y fortaleciendo la comunicación interna e integración territorial del país, además de facilitar el movimiento de carga y personas entre áreas de producción y consumo.

Se trata prácticamente de la construcción de una vía nueva que irá paralela a la ya existente, a 12 metros de distancia, de manera a no interrumpir el tránsito. En total se construirán 553 kilómetros de carretera, desde la localidad de Cerrito hasta Mariscal Estigarribia, abarcando las vías de entrada a Loma Plata, Neuland y Filadelfia.

[6] Datos extraídos del Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria 2020 e informaciones provistas por la Entidad

Gráfico N° 1.6.3
Ministerio del Interior
Ejecución Anual (En miles de millones de guaraníes)



Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.
No incluye Transferencias Consolidables

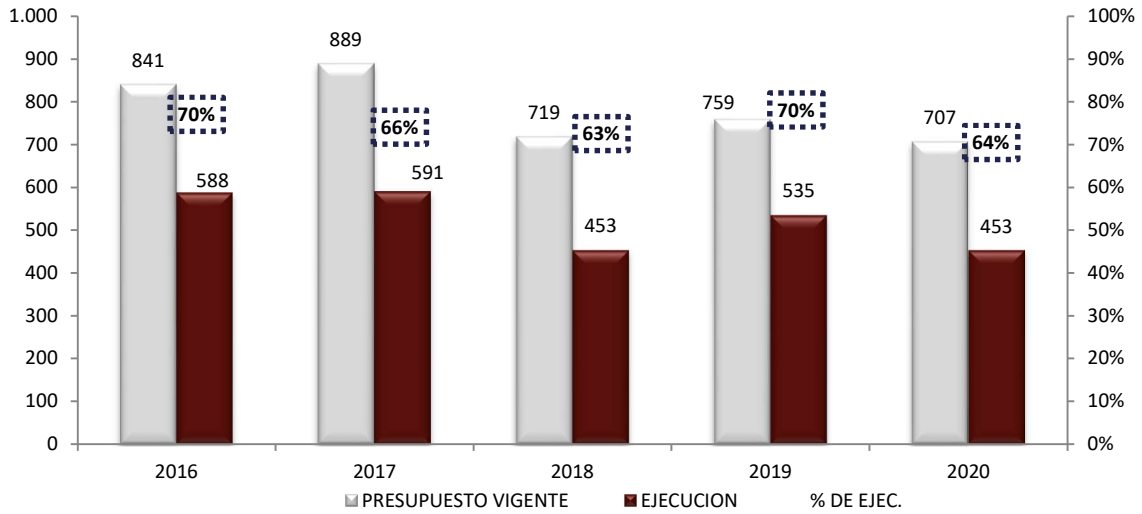
La ejecución total del año 2020 del Ministerio del Interior representó un aumento de G. 637 mil millones respecto a la ejecución total del año 2016, el mismo equivale a 30% más de ejecución. Así también, se puede observar que en el 2020 la ejecución aumentó 3,2% respecto al año anterior. La ejecución fue financiada mayormente con Recursos del Tesoro (94,1%), e Institucionales (5,8%) y el resto con Crédito Público (0,1%)

Entre los logros informados y alcanzados por la entidad se encuentran [7]:

- ✔ Se procedió a la incorporación de mujeres en las filas de la Unidad de Operaciones Tácticas Motorizadas "Lince", siendo las primeras agentes femeninas al servicio de la ciudadanía.
- ✔ La Dirección General de Migraciones introduce una nueva tecnología de control migratorio mediante la implementación del Sistema Migratorio Automatizado de Reconocimiento Facial (SMARF).
- ✔ Se han capacitado a 1.375 personal policial y 149 cadetes.
- ✔ Una de las acciones realizadas en el marco del COVID-19 fue establecer en forma conjunta con el MSPyBS medidas de seguridad para el personal policial en tareas de prevención y seguridad ante las distintas situaciones de emergencia, para lo cual se dispuso de 24.000 agentes policiales para la contención de la pandemia, gestionar la seguridad interna y mitigar el riesgo de contagio y expansión del coronavirus. Al mismo tiempo, se realizaron tareas de control vehicular y de personas, control migratorio y el cierre de fronteras.

[7] Datos extraídos del Balance Anual de Gestión Pública 2020.

Gráfico N° 1.6.4
Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat
Ejecución Anual (En miles de millones de guaraníes)



Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.
No incluye Transferencias Consolidables

En el año 2020 el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat contó con un Presupuesto Inicial de G. 640 mil millones y un aumento del 10,5% en su presupuesto vigente, cifra que equivale a G. 67.116 millones más a consecuencia de modificaciones presupuestarias, donde se destaca la ampliación de presupuesto para el Proyecto de Construcción de 600 viviendas en el Barrio San Blas de Mariano Roque Alonso (Dpto. Central), financiado con recursos del aporte no reembolsable concedido por el Gobierno de la República China (Taiwán), y para el Proyecto de Construcción de 5800 soluciones habitacionales en áreas rurales, financiados con bonos soberanos[8].

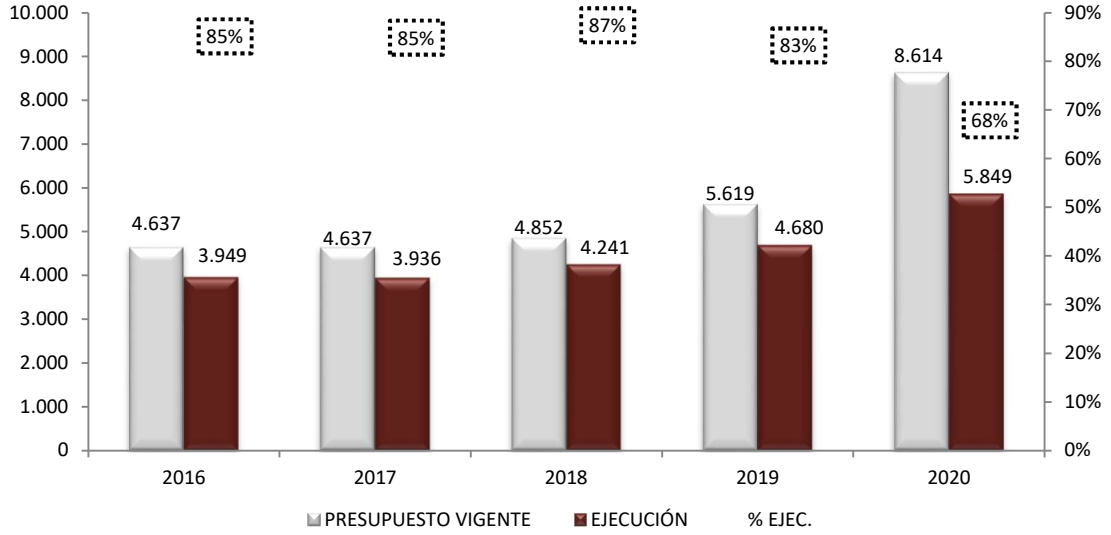
Los principales incrementos se dieron en el grupo de transferencias, el cual fue del 18,4%, específicamente para el Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS), a los efectos de realizar el pago de anticipo por compra de terreno y primer desembolso para dar inicio a las obras de construcción de viviendas destinadas a 319 subsidios para la vivienda social dirigida a familias de escasos recursos.

A nivel de grupos de gastos, la distribución del presupuesto vigente de la entidad fue de la siguiente manera: Transferencias 63,3%, Inversión Física 15,3%, Servicios Personales 10,0%, Servicios no Personales 3,7%, Inversión Financiera 3,3%, Bienes de Cambio 2,6% y los demás gastos 1,8%.

Asimismo, se destaca que, durante el año 2020, fueron culminadas 6.689 viviendas, que representan el 64,9% de las soluciones habitacionales planificadas inicialmente.

[8] Datos extraídos del Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria 2020

Gráfico N° 1.6.5
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Ejecución Anual (En miles de millones de guaraníes)



Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.
No incluye Transferencias Consolidables

En el año 2020, el Presupuesto Inicial del MSPyBS fue de G. 6 billones, el cual experimentó un incremento de 43%, equivalentes a G. 2,6 billones, explicados principalmente por la incorporación de créditos presupuestarios en el marco de la pandemia del COVID-19, dichos aumentos se ven reflejado principalmente en los Objetos del Gastos: 142 “Contratación De Personal De Salud”, 350 “Productos E Instrum. Químicos Y Medicinales” y 530 “Adquisiciones De Maquinarias, Equipos Y Herramientas En General”.

El presupuesto vigente del MSPyBS para el año 2020 fue de G. 8,6 billones, el cual contempló un aumento del 53,3% con respecto al año anterior, equivalente a un aumento de G. 3 billones. En cuanto a la ejecución, la misma fue de G. 5,8 billones, el cual representó el 68% de su presupuesto.

Cabe destacar que el 77% de la ejecución del MSPyBS fue para financiar los siguientes Programas Sustantivos:

- **Acceso a la Atención Primaria de la Salud:** Durante el 2020 se asistió a 1.879.915 personas, donde la mayor concentración de beneficiarios se dio en los departamentos de Alto Paraná (358.787) y Central (215.868). Para el efecto, se ejecutó un total de G. 244 mil millones.
- **Servicios Hospitalarios para la Reducción de la Morbimortalidad:** Los servicios médicos, hospitalarios son realizados a través de las 18 regiones sanitarias, más los diferentes Hospitales especializados, como lo son, el Hospital de Cáncer, Nacional, de Trauma, la Cruz Roja Paraguaya, entre otros.
  Al cierre del año 2020, se atendió a 4.892.289 personas a nivel país, representando el 75% de la población objetivo.
- **Servicios de Apoyo y Diagnóstico para la Mejora en la Atención:** Para el abastecimiento oportuno de insumos, medicamentos, equipos médicos y vacunas a los 70 servicios de salud

(18 regiones sanitarias, 17 programas de salud, 32 servicios hospitalarios especializados en el área metropolitana y 3 otros servicios de asistencia sanitaria) se destinaron G. 857 mil millones.

- ✔ **Aumento de la Cobertura en la Atención a Enfermedades Especiales:** Se ejecutó un total de G. 24.065 millones, de los cuales G. 6.440 millones fueron para medicamentos para enfermedades lisosomales, llegando a una cobertura de asistencia a 36 pacientes diagnosticados y atendidos, y G. 7.157 millones fueron para medicamentos, kits de parto y anticonceptivos
- ✔ **Seguridad Alimentaria Nutricional Humana Mejorada:** Se benefició a 16.784 mujeres embarazadas y 51.990 niños menores de 5 años que ingresaron al PANI[9], cuya ejecución presupuestaria al cierre del 2020 fue de G. 55 mil millones, que representa el 82% del total del programa.
- ✔ **Mejora en el Bienestar Social para Personas en Situación de Riesgo:** Al cierre del 2020, se brindó atención a un total de 3.936 niños en los Centros de Bienestar de la Infancia y Familia (CEBINFA), con una ejecución financiera de G. 23 mil millones.
- ✔ **Acceso a los Servicios de Agua Potable y Saneamiento Ambiental:** Para la construcción de sistemas de agua potable y saneamiento en pequeñas ciudades, comunidad rural e indígena, se desembolsó G. 32.954 millones.

  A través del proyecto "Construcción Sembrando Oportunidades 480 Sistema de Agua y Saneamiento", se destaca la puesta en funcionamiento de 19 nuevos sistemas de abastecimiento de agua potable, beneficiando a 6.845 personas, con G. 5.160 millones.

Cuadro N° 1.6.5
Administración Central – Ejecución por Clasificación Funcional
(En miles de millones de guaraníes)

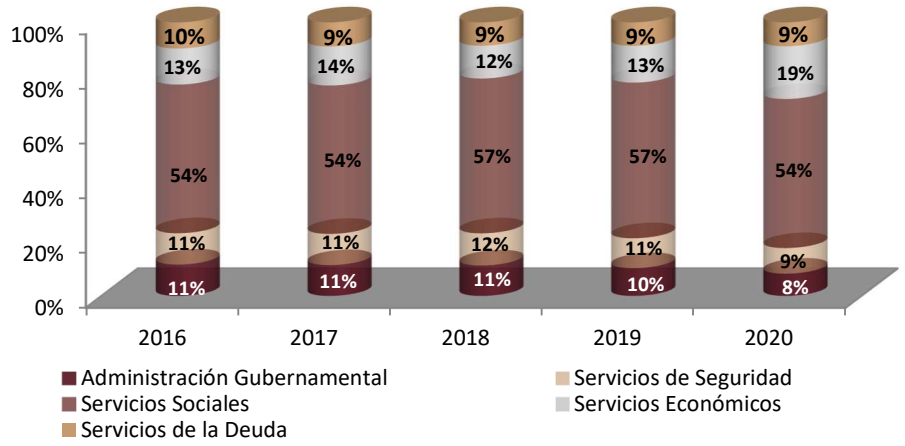
Función	2016	2017	2018	2019	2020
Administración Gubernamental	3.832	4.083	4.227	4.331	4.257
Servicios de Seguridad	3.825	4.143	4.463	4.679	4.899
Servicios Sociales	18.165	19.682	21.498	24.329	28.537
Servicios Económicos	4.400	5.172	4.555	5.737	10.088
Servicios de la Deuda	3.198	3.203	3.245	3.678	4.576
Servicios de Regulación y Control	28	28	39	61	88
Total	**33.447**	**36.311**	**38.027**	**42.816**	**52.444**

Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.
Incluye Transferencias Consolidables

Para un enfoque estructural del análisis de las prioridades presupuestarias, el Cuadro 1.6.5 permite observar que la ejecución en Servicios Sociales llegó a G. 28,5 billones al cierre del año 2020, equivalente a G. 4,2 billones más que el año anterior, lo cual representó un crecimiento del 17,3% y una participación promedio del 55% en el periodo de referencia.

[9] Programa Alimentario Nutricional Integral.

Gráfico N° 1.6.6
Administración Central - Ejecución por Clasificación Funcional
(En porcentaje)



Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.
Incluye Transferencias Consolidables

Asimismo, se puede apreciar que en la ejecución del Ejercicio Fiscal 2020, se priorizó los Servicios Sociales con el 54% con respecto al total del presupuesto ejecutado en la Administración Central, seguido de Servicios Económicos (19%), Servicios de Seguridad (9%), Servicios de la Deuda (9%) y Administración Gubernamental (8%).

Del total de la ejecución correspondiente a Servicios Sociales, el 30% fue de Educación, 29% a Promoción y Acción Social, 22 % a Salud, 15% a Seguridad Social y 3% a otros.

En cuanto al financiamiento de la Inversión Social, el 55% fue con recursos del Tesoro Público, en tanto que el 25% fue cubierto con Recursos Institucionales y el 20% restante con Recursos del Crédito Público.

1.7 Situación de la Deuda del Sector Público

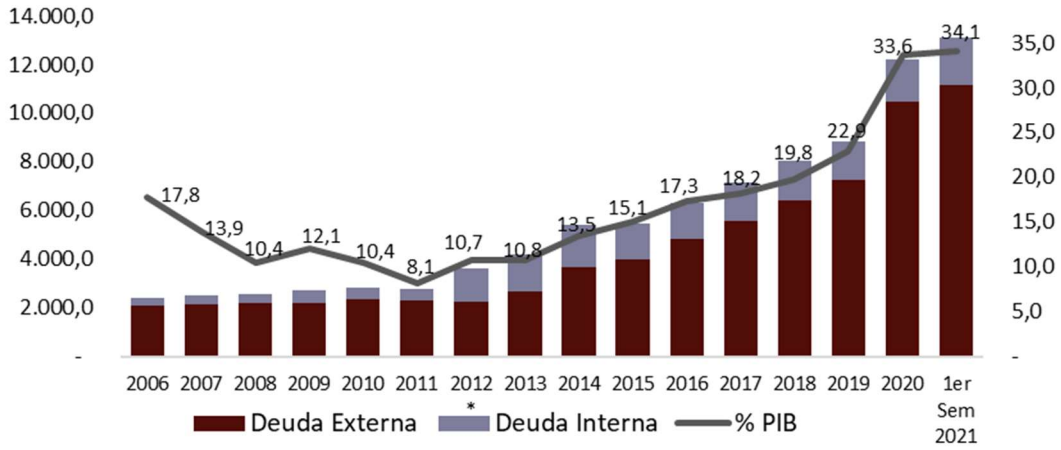
1.7.1 Evolución Reciente de la Deuda del Sector Público

Al cierre del primer semestre del ejercicio fiscal correspondiente al año 2021, el saldo de la deuda pública asciende a USD 13.110,1 millones, lo que representa el 34,1% del Producto Interno Bruto de nuestro país.

Entre el 31 de diciembre de 2020 y el 30 de junio del presente año, el endeudamiento bruto del sector público ha aumentado en un monto de USD 897,2 millones aproximadamente, lo que representa un incremento del ratio Deuda Pública/PIB equivalente a 0,5 puntos porcentuales.

La deuda con instituciones financieras multilaterales y bilaterales se ha incrementado en USD 116,18 millones, mientras que el endeudamiento correspondiente a bonos soberanos emitidos en los mercados internacionales ha pasado de USD 5.360 millones a finales del año 2020 a 5.856,4 millones al 30 de junio de 2021. La deuda interna a junio del 2021 alcanzó un valor de USD 1.933,0 millones.

Gráfico 1.7.1.1
Saldo de la Deuda Pública Interna y Externa como % del PIB
(En millones de dólares)

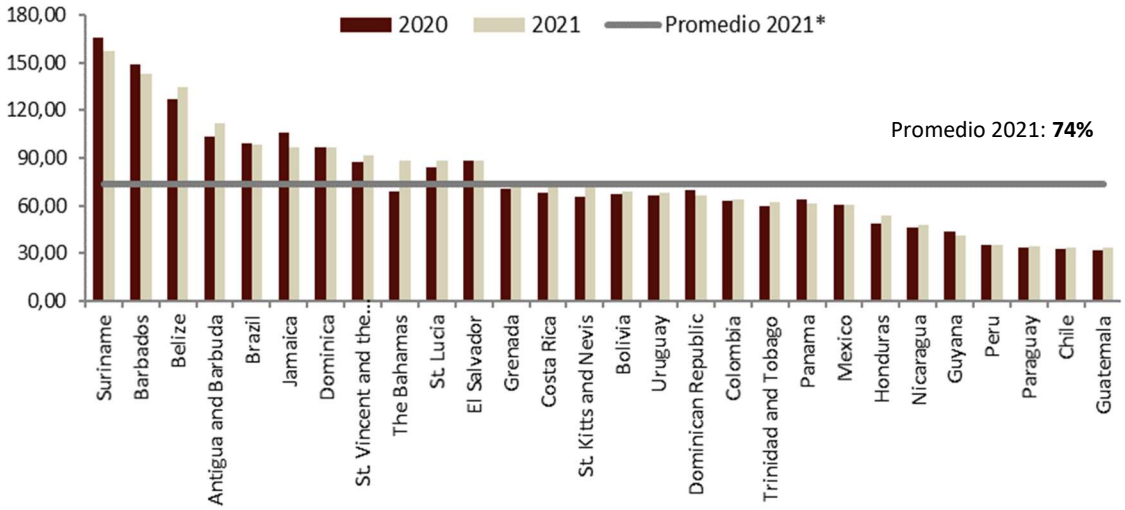


Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP)

Si bien la deuda pública de Paraguay ha aumentado a junio de 2021, su incremento se debe a las medidas adoptadas para hacer frente a las consecuencias derivadas por la propagación del COVID-19, cuyo objetivo fue minimizar los efectos económicos negativos del mismo, adoptando medidas excepcionales que permitieron al Estado brindar herramientas presupuestarias para contrarrestar los efectos sociales y económicos causados por la propagación del virus.

A pesar de la coyuntura económica adversa y del aumento del nivel de endeudamiento en todos los países de LATAM, Paraguay logró mantenerse como uno de los países con menor nivel de endeudamiento, incluso por debajo de la mitad del promedio.

Gráfico 1.7.1.2
Saldo de la Deuda Pública Total de Paraguay y países de LATAM.
(En porcentaje del PIB)



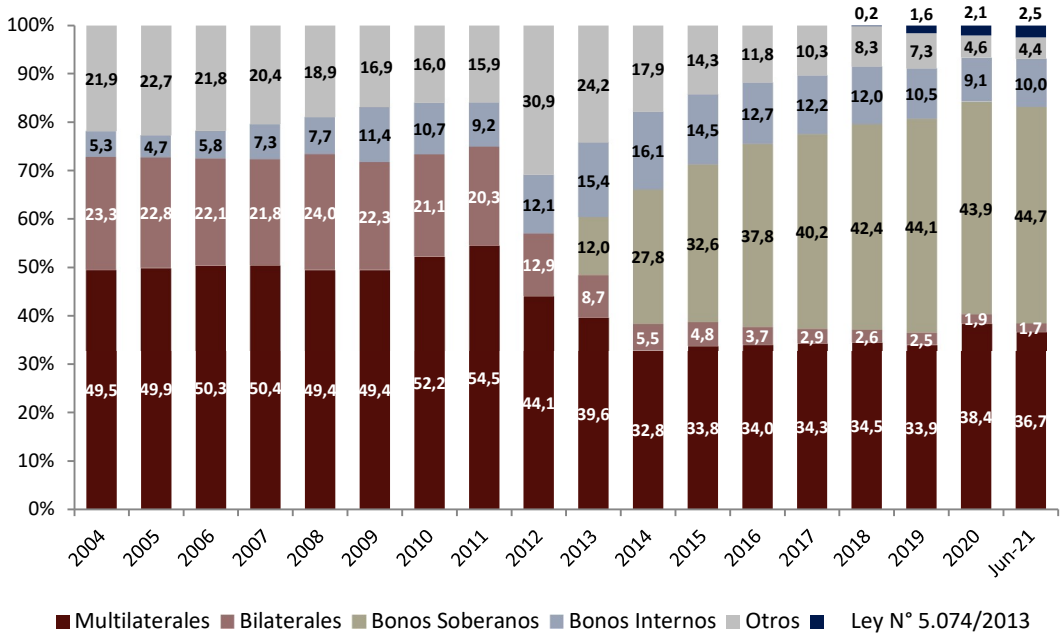
***Nota:** Los datos correspondientes al 2021 son estimaciones.

Fuente: WEO Abril 2021 y Ministerio de Hacienda.

El endeudamiento público de Paraguay ha estado tradicionalmente concentrado en operaciones de crédito concedidas por instituciones financieras internacionales (BID, Banco Mundial, CAF, FONPLATA) y por créditos negociados bilateralmente. Con anterioridad al año 2012, los acreedores multilaterales y bilaterales representaban prácticamente las tres cuartas partes de la deuda pública total. Durante los últimos años, se observa una continua disminución en la proporción de este tipo de acreedores. En 2020, su participación relativa se sitúa en un cuarto del endeudamiento y en lo que va del año 2021 se ha mantenido la misma tendencia. La diversificación de las fuentes de financiamiento constituye uno de los rasgos más relevantes de la evolución del endeudamiento público ocurrida durante los últimos tiempos.

La disponibilidad de financiamiento proveniente de organismos multilaterales se materializa en la suscripción de acuerdos de cooperación financiera con el gobierno paraguayo. Los programas de cooperación financiera acordados con los organismos multilaterales que operan en la región ofrecen un volumen de recursos superior al disponible en periodos anteriores, pero que resultan claramente insuficientes para enfrentar el esfuerzo financiero que necesita realizar Paraguay para fortalecer los niveles de inversión que aseguren mejores niveles de crecimiento de la producción, por lo que necesariamente el financiamiento del mercado de capitales conjuntamente con modalidades de financiamientos alternativos como las Asociaciones Publico Privada, Ley Nº 5074 “Llave en Mano”, entre otros, irán adquiriendo progresivamente mayor importancia en el marco de una política de responsabilidad fiscal y de sostenibilidad de la deuda pública.

Gráfico 1.7.1.3
Composición de la deuda pública según acreedores 2004 – 1er Semestre 2021
(Como porcentaje de la deuda pública total)



Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP)

La colocación de Bonos del Tesoro en el mercado internacional ha permitido diversificar las fuentes de financiamiento, bajar la tasa de interés promedio de los Bonos, así como extender los plazos de maduración, estableciendo valores referenciales para instrumentos de deuda del Paraguay en el mundo, lo cual ha ayudado al acceso de financiamiento a las empresas locales.

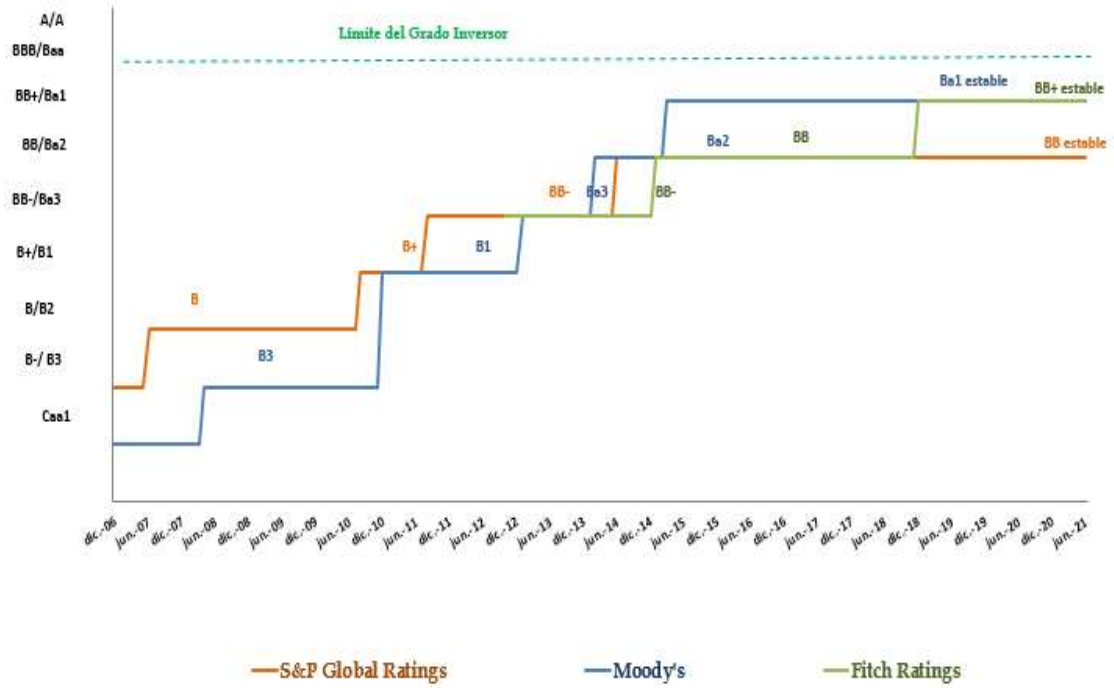
Además, este proceso de diversificación ha continuado desarrollándose con la adopción desde el 2018 de otros instrumentos de financiamiento tales como los Proyectos de Infraestructura desarrollados tanto bajo la modalidad de las Alianzas Público-Privadas como bajo la modalidad de "Llave en Mano" en la Ley N° 5.074/13.

Al mes de junio de 2021, la proporción de Bonos del Tesoro emitidos en el mercado doméstico e internacional, representan el 59,1% del total de la deuda pública de Paraguay, los préstamos multilaterales y bilaterales el 38,4% y los Proyectos Llave en Mano el 2,5%.

1.7.2 Evolución de la Posición Crediticia de Paraguay

La presencia en los mercados internacionales ha sido favorable y Paraguay ha ido mejorando la calificación crediticia de forma continua durante los últimos años. Las calificaciones de las tres principales empresas internacionales que analizan al país *Standard & Poor's Ratings Services*, *Moody's Investors Services* y *Fitch Ratings* han mostrado trayectorias coincidentes.

Gráfico 1.7.2.1
Evolución de las calificaciones de riesgo soberano de Paraguay



Fuente: Standard & Poor's, Moody's y Fitch Ratings.

A pesar de la pandemia del COVID-19, las tres agencias calificadoras de riesgo han coincidido en mantener la calificación crediticia del Paraguay (S&P: BB, Moody's: Ba1 y Fitch: BB+) y su perspectiva estable durante el año 2020, siendo Paraguay uno de los pocos países que no ha visto afectado su rating crediticio, importante logro alcanzado por las contundentes intervenciones realizadas por el gobierno para contener los impactos sanitarios, económicos y sociales generados por la crisis mundial.

En mayo de 2021, Standard & Poor's confirma la calificación de Paraguay en BB con perspectiva estable, sustentada en la estabilidad macroeconómica y la prudencia fiscal de larga data del país, que ha ayudado a mitigar el impacto económico y social de la pandemia, indicando que en la medida que esta última vaya retrocediendo, se espera que el crecimiento económico reduzca gradualmente los déficits fiscales y se estabilice el nivel de la deuda. Como resultado de la presente revisión, nuestro país se mantiene a dos peldaños del grado de inversión con dicha calificadora de riesgos. Así mismo, en su calificación de riesgo anual realizada en junio de 2021, Moody's ha decidido mantener la calificación Ba1 y su perspectiva estable, resaltando que, si bien Paraguay registró una contracción económica en el 2020, fue la menos severa de América Latina y el Caribe, muy por debajo de los países de la región, al mismo tiempo que ha utilizado a la inversión pública como herramienta para rencausar el crecimiento económico. Además, resaltó la fortaleza fiscal del país y los esfuerzos del gobierno para converger el déficit fiscal a los límites de la Ley de Responsabilidad Fiscal y para estabilizar el nivel de endeudamiento.

Cuadro 1.7.2.1
Últimas calificaciones de riesgo soberano de Paraguay

PARAGUAY - CALIFICACIÓN DE RIESGO SOBERANO		
MES	**AGENCIA**	**CAMBIO DE CALIFICACIÓN**
feb-14	Moody's	De: Ba3 a Ba2
jun-14	Standard & Poors	De: BB- a BB
ene-15	Fitch Rating	De: BB- a BB
mar-15	Moody's	De: Ba2 a Ba1
ene-16	Fitch Rating	De: BB a BB
jun-16	Standard & Poors	De: BB a BB
jun-16	Moody's	De: Ba1 a Ba1
dic-16	Fitch Rating	De: BB a BB
jun-17	Standard & Poors	De: BB a BB
jun-17	Moody's	De: Ba1 a Ba1
dic-17	Fitch Rating	De: BB a BB
jun-18	Standard & Poors	De: BB a BB
jun-18	Moody's	De: Ba1 a Ba1
dic-18	Fitch Rating	De: BB a BB+
jun-19	Moody's	De: Ba1 a Ba1
jun-19	Standard & Poors	De: BB a BB
dic-19	Fitch Rating	De: BB+ a BB+
may-20	Standard & Poors	De: BB a BB
jun-20	Moody's	De: Ba1 a Ba1
dic-20	Fitch Rating	De: BB+ a BB+
may-21	Standard & Poors	De: BB a BB
Jul-21	Moody's	De: Ba1 a Ba1

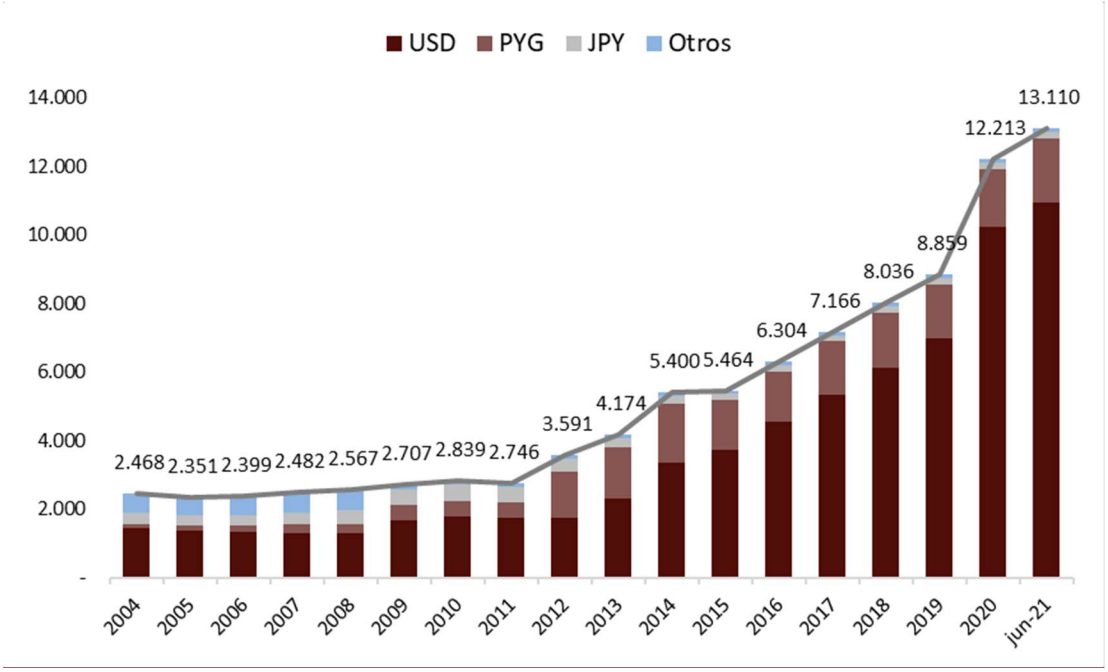
Fuente: Standard & Poor's, Moody's y Fitch Ratings.

1.7.3 Estructura de la Deuda

La composición por monedas del endeudamiento de Paraguay presenta una mayor proporción de deuda denominada en moneda extranjera, principalmente en dólares americanos. A junio de 2021, más de dos tercios (85,6%) del endeudamiento público paraguayo se encontraban denominados en moneda extranjera correspondiendo el 83,4% a dólares americanos.

Sin embargo, la participación relativa de la deuda en moneda doméstica ha ido aumentando en el transcurso de la última década. En 2004, la participación de la deuda pública emitida en guaraníes alcanzaba a representar tan solo el 5,2% de la deuda pública total. El incremento registrado en la proporción de la deuda pública denominada en moneda nacional se ha intensificado a partir de 2012 y se encuentra directamente relacionado con el fomento del desarrollo del mercado doméstico de capitales. A junio 2021 la deuda denominada en moneda nacional representa el 14,4%.

Gráfico 1.7.3.1
Deuda pública según moneda de denominación 2004 – 1er Semestre 2021
(En millones de dólares)

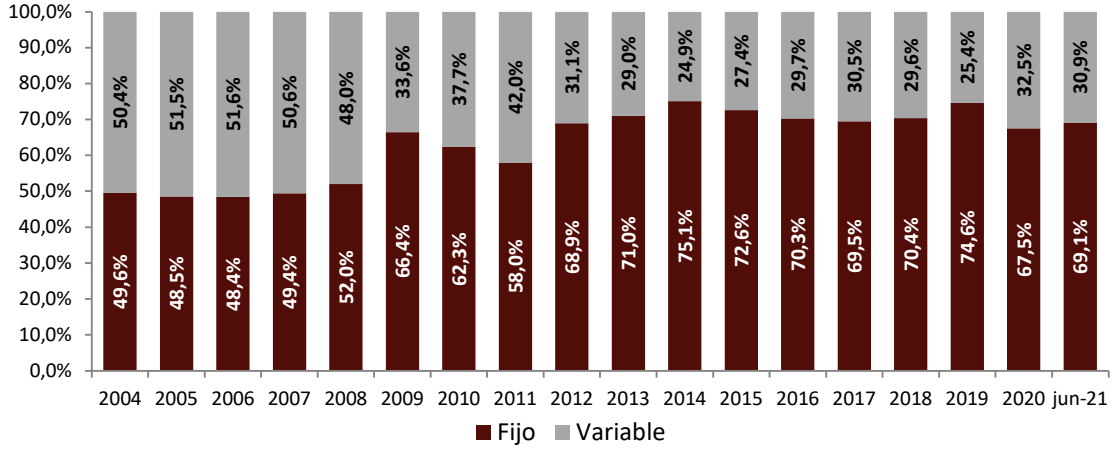


Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP).

La reducida exposición al "riesgo cambiario" del endeudamiento público es atribuible al nivel de la ratio Deuda/PIB, a la relativamente baja tasa de interés que paga Paraguay por su endeudamiento público en moneda extranjera y a la estructura de los ingresos del sector público. Esto último debido a que una gran parte de los ingresos públicos no tributarios se encuentran denominados en moneda extranjera (en concreto los *royalties* de los emprendimientos binacionales de Itaipú con Brasil y de Yacyretá con Argentina).

Dado estos ingresos, gran proporción del endeudamiento público de Paraguay tiene un sólido grado de protección a riesgos relevantes ante eventuales variaciones al alza de las tasas de interés internacionales. En la actualidad, 69,1% de la deuda pública corresponde a créditos contraídos a tasa de interés fija. La exposición a riesgos de tasa de interés se ha reducido en el transcurso de la última década. En 2004, casi la mitad del endeudamiento público correspondía a operaciones de crédito a tasas de interés variables.

Gráfico 1.7.3.2
Deuda pública según tasa de interés 2004 – 1er Semestre 2021
(En porcentaje)



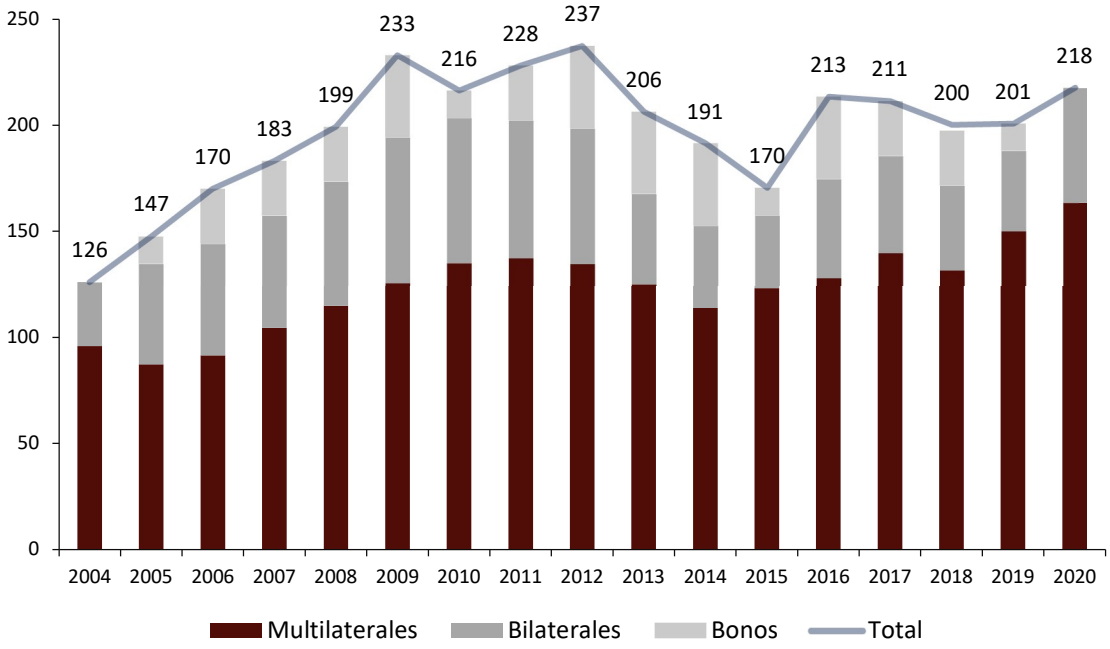
Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP)

El riesgo de refinanciamiento (*roll-over*) de la deuda pública de Paraguay (externa e interna) no ha constituido una vulnerabilidad para la política fiscal ni para la política de endeudamiento. Los montos de la amortización anual de deuda pública expresados como proporción del PIB se encuentran entre los más bajos de la región. Desde el año 2010 hasta la actualidad, el monto promedio anual de las amortizaciones correspondientes a la deuda pública se ha ubicado en torno a los a los USD 335 millones.

1.7.4 Perfil de Amortización de la Deuda Pública

Prácticamente, en su mayor proporción, el perfil de amortización de la deuda pública externa de Paraguay en los últimos años corresponde a créditos concedidos por organismos bilaterales e instituciones financieras multilaterales, así como la de los bonos soberanos adicionando desde el año 2019 proyectos bajo la modalidad Llave en Mano. Las características del relacionamiento con estos tipos de acreedores suelen prever, de forma explícita o implícita, que los riesgos de refinanciamiento no tengan excesiva significación. Las estrategias de cooperación de las principales instituciones financieras multilaterales que otorgan créditos al Estado contemplan que los recursos desembolsados anualmente son iguales o superiores a los necesarios para cubrir las obligaciones correspondientes a amortizaciones por créditos concedidos en el pasado. Los flujos financieros positivos (o neutros) con estas instituciones suelen establecerse al acordar los lineamientos de la estrategia de cooperación del país con estos organismos al inicio de cada Administración. En el siguiente gráfico se expone el perfil de amortizaciones de la deuda pública del Paraguay durante el periodo 2004-2020.

Gráfico 1.7.4.1
Amortizaciones de deuda pública externa 2004 – 2020
(En millones de dólares)



Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP)

El riesgo de *roll-over* de la deuda pública externa se mantiene en niveles muy moderados y no representa una amenaza para las finanzas públicas, incluso aunque ocurriera un desmejoramiento de las condiciones financieras internacionales. Al cierre del año 2020 la duración promedio de la deuda externa de Paraguay fue de 14,8 años. Las emisiones de bonos soberanos en los mercados internacionales con vencimientos en 2023, 2026, 2027, 2031, 2033, 2044, 2048 y 2050 representan las mayores concentraciones de amortización de deuda pública de Paraguay, los mismos se encuentran considerados dentro de acciones previstas en la Ley N° 6638/20 que modifica y amplía la ley N° 5.097/2013 "que dispone medidas de modernización de la administración financiera del estado y establece el régimen de cuenta única y de los títulos de deuda del tesoro público", y establece disposiciones legales complementarias para la administración de la deuda pública, con el fin de mejorar el perfil de vencimientos de la deuda pública y evitar los riesgos de refinanciamiento.

En este sentido, con el fin de velar por una correcta gestión del endeudamiento público, en enero del 2021, el Paraguay llevó a cabo su primera operación de administración de pasivos, la cual implicó la emisión de bonos soberanos por un monto de USD 825,97 millones, que fueron distribuidos en dos tramos.

Cuadro 1.7.4.1
Operación de Administración de Pasivos, Primer Tramo, 2021
(En millones de dólares)

Tramo 1: Nuevo Bono Soberano 2033	
Monto	USD 600 millones
Plazo	11 años
Tasa	2,739%
Amortización	Últimos 3 años (2031-2032-2033)

Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – MH.

El primer tramo corresponde a la emisión de un nuevo título a 11 años por un monto de USD 600 millones a una tasa de 2, 739%, la cual presenta una reducción de 2,21% con relación a la tasa nominal del bono del mismo tenor emitido en el mes de abril del año 2020 a una tasa de 4,95%, inclusive por debajo de la Tasa nominal del Bono 2023 de 4,625% Estas condiciones favorables generan ahorros en pagos de intereses anuales. La misma se puede visualizar en la siguiente figura.

Cuadro 1.7.4.2
Operación de Administración de Pasivos, Segundo Tramo, 2021
(En millones de dólares)

Tramo 2: Reapertura - Bono Soberano 2050	
Monto	USD 225,97 millones
Plazo	31 años
Tasa	4,089%
Amortización	Últimos 3 años (2048-2049-2050)

Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – MH.

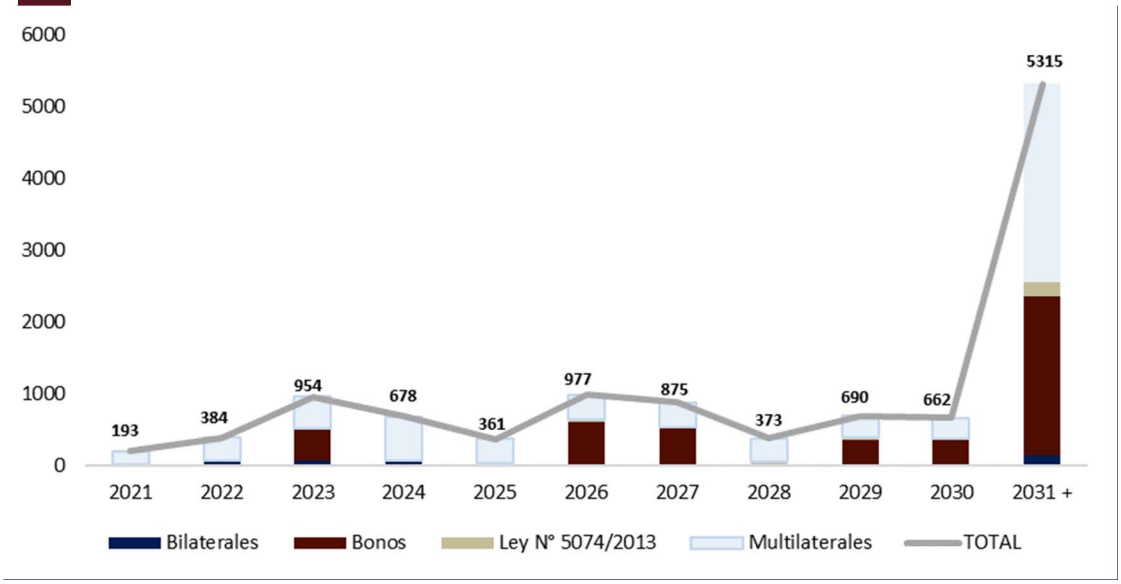
Esta operación de reapertura permitió obtener una tasa de mercado de 4,089%, la cual representó una reducción de 1,311% con relación a la tasa nominal del mismo bono emitido en el año 2019 y una reducción de entre 2,01% y 1,5% con relación a las tasas nominales de bonos del mismo tenor emitidos en los años 2014 y 2018, mejorando así las condiciones financieras.

Como fuera mencionado, la operación bursátil realizada incluyó la primera operación de manejo de pasivos de la República, la cual consistió en recomprar USD 329,5 millones del bono con vencimiento en 2023 de tal manera a administrar y suavizar el vencimiento de dicho bono. La recompra de estos USD 329,5 millones fue distribuida en los dos tramos de la operación, de la siguiente manera: i) en el tramo 1 se posicionaron USD 255,4 millones; y ii) en el tramo 2 se posicionaron USD 74,1 millones. Esta primera operación permitió reducir la concentración del vencimiento del Bono 2023 en el año 2023 y distribuirla a futuro y, de esta manera, se contribuyó al logro del objetivo de mejorar el perfil de vencimientos de la deuda pública.

Por lo tanto, la estrategia más adecuada para mantener el riesgo de *roll-over* en niveles moderados como ha ocurrido hasta el presente, implica seguir concretando en el futuro operaciones de administración de deuda que permitan distribuir los montos de amortización de manera más uniforme a lo largo del tiempo. De hecho, existe la necesidad de avanzar en el objetivo de suavizar el perfil de vencimientos de

la deuda pública externa, a través de una gestión eficaz y prudente para seguir abordando estos temas como lineamientos estratégicos de la política de endeudamiento de Paraguay para los próximos años.

Gráfico 1.7.4.2
Calendario de amortizaciones de la deuda pública externa
(En millones de dólares)

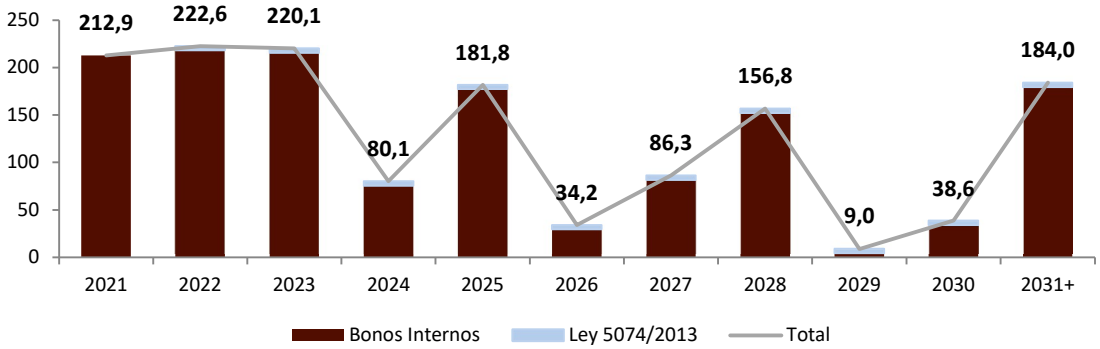


Nota: Los datos corresponden a los vencimientos del Stock de deuda con corte al mes de junio.
Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP).

La emisión de títulos del Tesoro Público en guaraníes ha contribuido a diversificar el riesgo de monedas del endeudamiento público y ha permitido la expansión del mercado interno. La estrategia de endeudamiento en el mercado interno debe apuntar a extender de manera progresiva los plazos de las colocaciones de títulos del Tesoro. Al cierre del año 2020, la deuda pública interna tenía una duración promedio de 4,8 años. Los títulos en moneda nacional han sido emitidos a plazos de entre 7, 10, 15 y 20 años y circulan en el mercado en la actualidad. Es importante resaltar que, a finales del 2018, Paraguay logró la emisión del primer instrumento de largo plazo, siendo este a 10 años a una tasa del 7,9%. Igualmente, en el año 2020, el Tesoro ha logrado innovar en el mercado interno, concretando la emisión primaria de los bonos a 15 y 20 años de plazo a una tasa de 9,5% y 9,9% respectivamente, lo cual contribuyó a la profundización y fortalecimiento del mercado local.

Al primer semestre del año 2021 el stock de bonos del tesoro en circulación en el mercado local era equivalente a USD 1270,6 millones, lo que representa el 9,7% de la deuda pública y el 3,3% del Producto Bruto Interno.

Gráfico 1.7.4.3
Calendario de amortizaciones de la deuda pública interna
(En millones de dólares)



Nota: Los vencimientos desde el 2027 al 2033 incluyen a los Bonos del Fondo de Garantía de Depósitos también incluye bonos AFD.
Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP)

Con las emisiones en el mercado interno a largo plazo (10, 15 y 20 años) se ha logrado obtener una extensión similar al plazo mínimo con el que cuenta las emisiones de bonos soberanos en los mercados internacionales (10 años) y por ende con ello se ha logrado mejorar la madurez promedio de la deuda en el mercado interno.

1.7.5 Cambios Previstos en la Estructura de la Deuda Pública

En el transcurso de los años, se observan transformaciones importantes en la estructura del endeudamiento público. El endeudamiento con acreedores institucionales (organismos bilaterales e instituciones financieras multilaterales) está perdiendo participación dentro de la cartera de deuda del Estado. Conforme se vayan expandiendo las necesidades de financiamiento, será necesario que Paraguay sostenga los niveles de inversión que aseguren la continuidad del crecimiento económico a tasas similares a las registradas en los años recientes. El financiamiento de mercado (externo e interno) conjuntamente con las modalidades de financiamientos alternativos, como las financiaciones a través de Alianza Público Privada, la de la Ley 5074/2013 modalidad “Llave en Mano” y las concesiones, irán ganando cada vez mayor participación. Éstas van abriendo camino a la diversificación del financiamiento dentro de la cartera del Estado. Al primer semestre del 2021, el monto total reconocido bajo la modalidad “Llave en Mano” fue de USD 330,8 millones, equivalente al 0,9% del PIB, de los cuales USD 45,8 millones corresponden al Proyecto “DISEÑO Y CONSTRUCCION PAVIMENTACION DE LA RUTA SAN CRISTOBAL – NARANJAL – EMPALME RUTA 6 y USD 285,0 millones corresponden al Proyecto “DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAVIMENTACIÓN ASFÁLTICA DE LA RUTA LOMA PLATA – CARMELO PERALTA (CORREDOR BIOCEÁNICO)”.

Durante los últimos años se ha podido acumular experiencia en lo que refiere al manejo de los mercados internacionales, sus prácticas más comunes y aquellas orientadas a la mitigación de riesgos. Por ello, el Congreso Nacional ha aprobado a finales del 2020 la Ley N° 6.638/20 que modifica y amplía la ley N° 5.097/2013 “que dispone medidas de modernización de la administración financiera del estado y establece el régimen de cuenta única y de los títulos de deuda del tesoro público”, y establece disposiciones legales complementarias para la administración de la deuda pública, como la herramienta legal que faculta a la República la realización de operaciones de administración de pasivos que contribuyan a mejorar el perfil de vencimientos de la deuda pública. Con esto, la Administración

fortalece la capacidad de gestionar eficientemente la deuda y tanto la ciudadanía en general, como quienes tengan interés en los títulos de Deuda del Tesoro Público, podrán contar con mayor seguridad jurídica.

Estas operaciones de administración de la deuda pública son realizadas con el objetivo de mantener una gestión prudente y contribuir al mejoramiento del perfil de la deuda pública, las cuales podrán conllevar la modificación de los plazos de vencimiento de la deuda u otros elementos afines. A este efecto, podrán realizarse todas aquellas operaciones generalmente aceptadas o empleadas en la práctica internacional para la administración de la deuda pública, incluyendo, sin limitación, operaciones de rescate, recompra, intercambio, canje, renegociación, conversión, sustitución, reestructuración, operaciones para mitigar riesgos de fluctuación de monedas extranjeras así como para mitigar riesgos relacionados a tasas de interés y todas aquellas operaciones de similar naturaleza vinculadas con los Títulos de Deuda del Tesoro Público.

Con esta Ley, se prevé continuar realizando prácticas de administración de pasivos en los próximos años, como lo han hecho otros países como Uruguay, Chile, Panamá y México, con el fin de mejorar y suavizar el perfil de la deuda pública, a través de la extensión de la vida promedio de la deuda, la cual permite no tener acumulación de compromisos en el corto plazo y un aumento de la proporción de deuda a tasa fija conveniente, lo que da lugar a una mayor previsibilidad sobre los pagos a realizar.

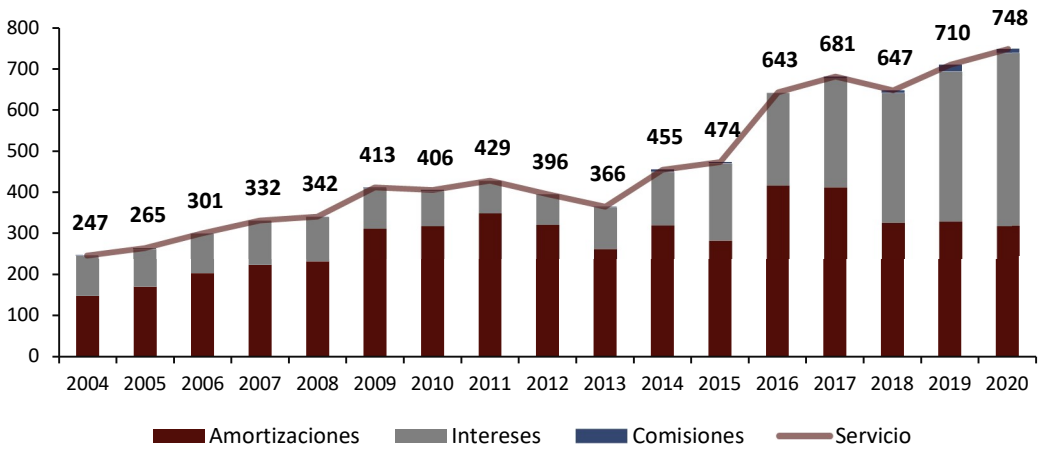
Además, de manera a asegurar el fortalecimiento del marco fiscal de mediano plazo, se propone rediseñar la actual Ley de Responsabilidad Fiscal, con el objetivo de mejorar su funcionamiento y observancia. Una de las medidas consideradas dentro del Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Institucionalidad Fiscal incluye medidas que establecen, entre otros aspectos, que la deuda del Sector Público con Garantía del Tesoro Nacional a mediano plazo no podrá exceder el límite máximo del 40% (cuarenta por ciento) del Producto Interno Bruto, con la posibilidad de que este límite pueda incrementarse temporalmente cuando se active alguna excepción estipulada en la reglamentación.

Sin lugar a duda esta nueva propuesta busca asegurar la estabilidad, sostenibilidad y previsibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, así como la sostenibilidad de la deuda pública, teniendo como meta resultados fiscales que no causen efectos negativos sobre la estabilidad macroeconómica.

1.7.6 Servicio de la Deuda Pública

En el 2020, la suma de los intereses, las amortizaciones y las comisiones de la deuda externa representaban apenas el 1,6% del PIB, mientras que los pagos de la deuda interna ascendían al 0,4% del PIB, por lo que el servicio de la deuda pública representó el 2,0% del PIB.

Gráfico 1.7.6.1
Servicio de la deuda pública
(En millones de dólares)

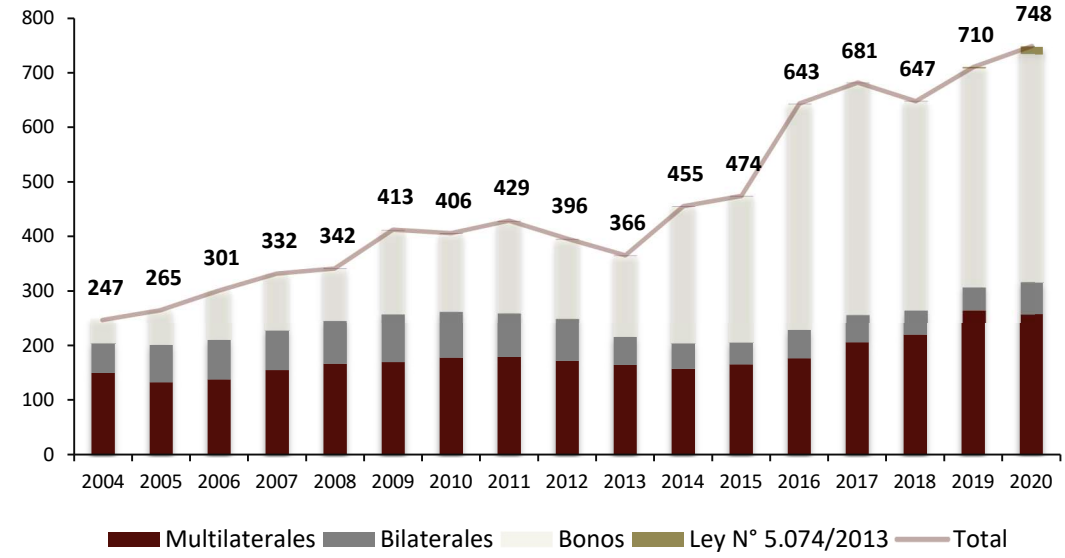


Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP)

A pesar de que con las emisiones soberanas se observa un aumento de los intereses en el servicio de la deuda pública también se tiene que la tasa de interés promedio es baja y que la duración de la deuda es similar a la de países que tienen niveles de endeudamiento similares o mayores que Paraguay. En 2021, los pagos de intereses representaron el 56% del servicio de la deuda pública.

El servicio de la deuda pública de la Administración Central en 2020 representó el 14,2% del total de los ingresos de la Administración Central.

Gráfico 1.7.6.2
Servicio de la deuda pública total según acreedores
(En millones de dólares)



Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP).

1.7.7 Emisión de Bonos Soberanos

El 25 de enero de 2013, Paraguay logró con éxito su primera colocación de Bonos Soberanos en el mercado internacional, emisión de títulos públicos en mercados externos que fue autorizada por el Congreso Nacional en el marco de la aprobación de la Ley N° 4.848/12 del Presupuesto General de la Nación 2013. La demanda del mercado resultó ser 11 veces superior a la oferta de títulos presentada por el Ministerio de Hacienda y los compradores fueron inversionistas extranjeros que presentaron propuestas de adquisición por un monto superior a los USD 3.500 millones.

El monto de la emisión alcanzó los USD 500 millones a una tasa de interés de 4,625%, siendo ésta la tasa más baja de la historia de los mercados financieros internacionales correspondiente a una primera emisión de un Bono Soberano. El plazo de la colocación fue de 10 años con vencimiento del principal en el año 2023 y con pagos de interés semestral (*en el año 2015 se realizó una reapertura de este bono por un monto de USD 280 millones, el cual posee las mismas condiciones financieras, aunque se logró colocarlo a un rendimiento menor que el del 2013, solo 4,15%).*

El 4 de agosto de 2014, se realizó la segunda emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional. La emisión fue autorizada por el Congreso Nacional al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2014 y el monto de la colocación fue ampliado con la aprobación de la Ley N° 5.251/14. La demanda del mercado en esta oportunidad fue casi 5 veces mayor a la oferta inicial presentada por el Ministerio de Hacienda. La fuerte demanda contribuyó a que la tasa de interés de la transacción fuera del 6,10% y que el monto ofertado se incrementara hasta alcanzar los USD 1.000 millones. El plazo de la colocación fue de 30 años, por lo que el vencimiento de este bono soberano ocurrirá en 2044.

La fuerte demanda contribuyó a que la tasa de interés de la transacción fuera del 4,150%. Los términos de precios finales se comparan con un rendimiento de 4,625% (47,5 pbs más) y un *spread* T de 275 pbs, 53 pbs más que lo alcanzado cuando se emitieron los Bonos 2023, en enero de 2013. El plazo de la colocación fue por el plazo remanente, por lo que el vencimiento de este bono soberano ocurrirá en 2023 por un valor total de USD 780 millones.

El 31 de marzo de 2016 se realizó la tercera emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional, cuya emisión fue autorizada por el Congreso Nacional al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2016, Ley Nº 5.554/16. El monto de la emisión fue de USD 600 millones, el plazo de la colocación fue de 10 años a una tasa del 5%. Los recursos obtenidos por esta transacción fueron destinados a costear los gastos de infraestructura y de capital, y para refinanciar parte de la deuda pendiente de acuerdo con la Ley de Presupuesto.

El 22 de marzo de 2017 se realizó la cuarta emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional autorizada por el Congreso Nacional al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2016 Ley Nº 5.554/16. El monto de la emisión fue de USD 500 millones, el plazo de la colocación fue de 10 años a una tasa del 4,7%. Los recursos obtenidos por esta transacción fueron destinados a costear los gastos de infraestructura y de capital y para refinanciar parte de la deuda pendiente de acuerdo con la Ley de Presupuesto.

En marzo del año 2018 se realizó la quinta emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional, autorizada por el Congreso Nacional al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2018, Ley Nº 6.026/18. El monto de la emisión fue de USD 530 millones, el plazo de la colocación fue de 30 años a una tasa del 5,6%. Los recursos obtenidos por esta transacción fueron destinados a costear los gastos de infraestructura y de capital y para refinanciar parte de la deuda

pendiente de acuerdo con la Ley de Presupuesto. Se destaca que la emisión del 2018 obtuvo una reducción de 50 pbs con relación al primer bono emitido a 30 años en el año 2014.

El 04 de febrero de 2019 se realizó la sexta emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional, autorizada por el Congreso Nacional al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019 Ley Nº 6.258/19. El monto de la emisión fue de USD 500 millones, el plazo de la colocación fue de 31 años a una tasa del 5,4%. En dicha emisión, se observa una mejora de manera consecutiva en las condiciones financieras de instrumentos a largo plazo siendo la reducción en 20 pbs respecto a la emisión del 2018.

Desde su emisión, se han realizado dos reaperturas de este bono. La primera, el 21 de enero de 2020 por un monto de USD 450 millones, autorizada por el Congreso Nacional al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2020, Ley N° 6469/20, a las mismas condiciones de emisión originales del título, aunque se logró colocarlo a un rendimiento menor que el del 2019, solo 4,45%. La segunda, tuvo lugar el 20 de enero de 2021 y fue autorizada por la Ley de Presupuesto General De La Nación para el Ejercicio Fiscal 2021, Ley Nº 6672/21 y por la Ley N° 6.638/20 que modifica a la Ley Nº 5097/13 *"Que Dispone Medidas De Modernización De La Administración Financiera Del Estado Y Establece El Régimen De Cuenta Única Y De Los Títulos De Deuda Del Tesoro Público"*. Dicha reapertura, se realizó bajo las mismas condiciones de la emisión original del título, aunque, nuevamente, a un nivel de rendimiento menor que la original, tan solo 4,089%.

El 23 de abril de 2020 se realizó la séptima emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional, emisión autorizada por el Congreso al aprobarse la Ley Nº 6.524/20 que dictamina Estado de Emergencia Sanitaria en la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de Salud (OMS) a causa del COVID-19. El monto de la emisión fue de USD 1.000 millones, el plazo de la colocación fue de 11 años a una tasa del 5,4%. Los recursos obtenidos por esta transacción fueron destinados a apoyar al sistema de salud, así como para financiar las medidas económicas y sociales que buscaban atenuar el efecto negativo de la pandemia sobre el bienestar general de la población.

El 20 de enero de 2021 tuvo lugar la octava emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional, la misma fue autorizada por la Ley Nº 6.672/21 *"Que Aprueba El Presupuesto General De La Nación Para El Ejercicio Fiscal 2021".* El monto de esta emisión fue de USD 600 millones y el plazo de colocación fue de 11 años a una tasa de solo 2,739%, la más baja a la que el país pudo acceder en toda su historia para plazos comparables. De esta emisión se destaca, en primer lugar, la demanda recibida por parte de los inversionistas que fue 6 veces mayor a la oferta inicial presentada por el Ministerio de Hacienda y, la gran mejora en las condiciones financieras de instrumentos a largo plazo, representada por una reducción de 265 pbs en comparación a la emisión anterior del año 2020.

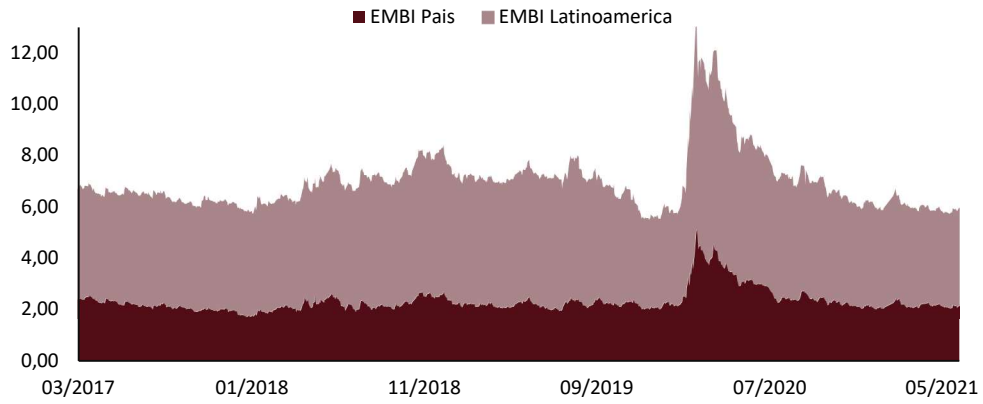
Es de destacar, además, que en esta misma fecha se realizó la primera operación de Administración de Pasivos, autorizada por la Ley Nº 6638/20, que modifica a la Ley Nº 5097/2013 *"Que Dispone Medidas De Modernización De La Administración Financiera Del Estado Y Establece El Régimen De Cuenta Única Y De Los Títulos De Deuda Del Tesoro Público".* Dicha operación fue realizada con el fin de rescate del bono soberano, correspondiente a la emisión con fecha de vencimiento en el año 2023, por un valor USD 329,5 millones, dejando en la colocación original un saldo de USD 450,5 millones a la fecha.

El indicador de riesgo país muestra la posibilidad que tiene un país emergente de incumplir con el pago del capital o intereses de su deuda externa. Es por ello qué a medida que el riesgo país aumenta, es decir este indicador crece, crece el riesgo de que el país no honre sus obligaciones.

El riesgo país se determina con el EMBI (Indicador de Bonos de Mercados Emergentes, por sus siglas en inglés), que se calcula por JP Morgan Chase y mide la diferencia o "spread" entre las tasas de interés que pagan los bonos denominados en dólares de un país emergente y las de los Bonos del Tesoro de Estados Unidos, los cuales son considerados libre de riesgo, este diferencial es expresado en puntos básicos. Los bonos más riesgosos pagan un interés más alto en compensación por la existencia de una probabilidad de incumplimiento, por lo tanto, el spread será mayor.

El Paraguay, sigue siendo uno de los países más confiables para la inversión en la región, manteniendo un indicador de riesgo por debajo del EMBI registrado de Latinoamérica.

Gráfico 1.7.7.1
EMBI. Evolución del Riesgo País 2017 – jun 2021.
(En porcentaje)



Fuente: Bloomberg

Las primas de riesgo país implícitas en las tasas de interés de las colocaciones se ubicaron en niveles similares a las que han obtenido otros emisores soberanos con mejores calificaciones que Paraguay. Las tasas de interés, al cierre del primer semestre del 2021, se situaron en 84 puntos básicos por encima de la referencia de los títulos del Tesoro de los Estados Unidos (UST) para el bono emitido en el 2013, de 241 puntos básicos por encima para el emitido en el 2014 a 30 años de plazo, 107 puntos básicos por encima para el bono emitido en el 2016, 134 puntos básicos por encima para el bono emitido en 2017, 236 puntos básicos por encima para el bono emitido en 2018, 227 puntos básicos por encima para el bono emitido en el 2019, 153 puntos básicos por encima para el bono emitido en el 2020 y, finalmente, 157 puntos básicos por encima para el bono emitido en enero de 2021, lo que podría entenderse como una muestra de la confianza de los inversionistas en el manejo responsable de la política fiscal y financiera de Paraguay.

Desde sus emisiones, los Bonos Soberanos han mostrado un buen desempeño en el mercado secundario. Al cierre del primer semestre del año, el rendimiento del Bono 2023 se ha ubicado alrededor del 1,2%, el rendimiento del Bono 2044 se situó en niveles cercanos a 4,4%, el rendimiento del Bono 2026 se ha ubicado en torno al 2,0%, el del Bono 2027 se ubicó en torno al 2,3%, el rendimiento del Bono 2048 se situó alrededor del 4,5%, el del Bono 2050 se situó alrededor del 4,4%, el rendimiento del Bono 2031 se ubicó alrededor del 3,2% y finalmente el del Bono 2033 se ubicó en torno al 3,0%. En todos los casos, las cotizaciones demuestran un comportamiento estable.

1.8 Situación del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público en Paraguay

1.8.1 Breve Descripción del Sistema

La Caja Fiscal es la entidad previsional que aglutina a todos los trabajadores del sector público (Administración Pública, Docentes Universitarios, Magistrados Judiciales, Magisterio Nacional, Fuerzas Armadas y Policía Nacional) para otorgar beneficios de jubilaciones y pensiones. En años recientes, se observa un aumento del déficit global, el cual es explicado por el déficit de los sectores Magisterio Nacional y Fuerzas Públicas. **En el periodo de 2016 a 2020, el déficit total de estos sectores fue de USD 965 millones**[10], de los cuales **USD 671 millones corresponden a las Fuerzas Públicas y USD 294 millones al Magisterio Nacional**[11].

El agravamiento del déficit en los últimos años obliga a destinar cada vez mayores recursos para cubrir el creciente gasto de sectores cuyas contribuciones son insuficientes para solventar las jubilaciones y pensiones. **Estos recursos han implicado un costo de oportunidad alto, USD 671 millones provenientes de Recursos del Tesoro (impuestos)** que fueron utilizados para cubrir la brecha del gasto de las jubilaciones y pensiones de las Fuerzas Públicas.

Esta situación obliga a un análisis urgente de las condiciones actuales para el acceso a los beneficios de todos los sectores que componen la Caja Fiscal.

Antecedentes

En el año 2003 se llevó a cabo la última Reforma del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público (Caja Fiscal) en Paraguay, debido a varios aspectos que lo hacían insostenible, entre otros: la retención de aportes no se realizaba sobre todas las remuneraciones percibidas por los funcionarios; y, el salario base para el cálculo del beneficio (último sueldo) constituía una presión sobre los fondos jubilatorios, ya que el último salario se alejaba de un histórico adecuado de cotizaciones. Además, la baja relación entre las cotizaciones y los beneficios otorgados y las profundas inequidades para el acceso a los beneficios entre los programas de jubilación, mostraban una senda explosiva con un valor actual neto en 2003-2050 cercano al 78% del PIB inicial para los planes contributivos, mientras que, en el año 2003, el déficit operacional -definido como la diferencia entre las contribuciones y gastos anuales- alcanzaba el 1,5% del PIB[12]. En ese contexto fue sancionada la Ley N° 2345/03 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal”, la cual contemplaba, entre otros:

- Seis sectores contributivos distribuidos entre el Programa Contributivo Civil y el Programa Contributivo No Civil;
- El aumento de la tasa de aporte del 14% al 16% para todos los sectores;
- La retención de aportes sobre todos los objetos de gastos remunerativos del personal, incluido el salario base, horas extraordinarias, gastos de representación, bonificaciones (anteriormente se consideraba solo el salario base);
- La jubilación ordinaria para los funcionarios de la Administración Pública con al menos 62 años de edad y 10 años de servicio, posteriormente modificada a 20 años de servicio, con una tasa de

[10] Tipo de Cambio promedio de cada año. Fuente: BCP
[11] Solo en el 2020 el déficit de estos sectores fue de USD 225 millones
[12] Franks, J., Mercer-Blackman, V., Sab, R. y Benelli, R. (2005). Paraguay: Corruption, Reform and the Financial System. IMF. Washington D.C.

sustitución del 47% más 2,7 puntos porcentuales por cada año de servicio adicional (anterior al 2003 la tasa era del 93%);
- La ampliación del salario base utilizado para el cálculo del beneficio de pensión definiéndolo como el salario promedio en los últimos cinco años de servicio en lugar del último salario;
- Nuevos porcentajes para la determinación de la pensión[13] y su aplicación generalizada a todos los sectores (anteriormente los porcentajes diferían de acuerdo a cada sector).
- La actualización de haberes jubilatorios de acuerdo con la evolución del Índice de Precios del Consumidor (IPC), en lugar de los incrementos salariales del sector público, como lo establecido en el Decreto N° 19384/97[14].

Composición del Sistema e introducción de nuevos regímenes

Con la Ley N° 2345/2003 la Caja Fiscal quedó compuesta por los Programas Contributivos Civiles (Administración Pública, Magistrados Judiciales, Docentes Universitarios, Magisterio Nacional) y Contributivos No Civiles (Fuerzas Armadas y Policía Nacional). En los últimos años, sucesivas leyes fueron creando nuevos regímenes de jubilación que anteriormente formaban parte del Sector Administración Pública:

1. Enfermeros (Ley N° 3206/2007);
2. Docentes de educación inclusiva (Ley N°4.735/2012);
3. Obstetras (Ley N° 5423/2015);
4. Agentes de la patrulla caminera (Ley N° 5498/2015);
5. Guarda-parques (Ley N° 6422/2019);
6. Médicos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) (Ley N° 6302/2019),
7. Odontólogos y bioquímicos del MSPBS (Ley N° 6337/2019);
8. Médicos de todos los Organismos y Entidades del Estado (OEE) y Empresas Públicas (Ley N° 6522/2020);
9. Trabajadores con discapacidad de la función pública (Ley N° 6648/2020); y,
10. Psicólogos del MSPBS (Ley N° 6743/2021).

Alta fragmentación en cuanto a los requisitos de acceso a los beneficios

La alta fragmentación del sistema se refleja en la inequidad en cuanto a los diferentes requisitos de acceso a los beneficios, pese a que la tasa de aporte del 16% sobre el ingreso imponible[15] es la misma para todos los cotizantes de la Caja Fiscal. Por otra parte, el salario base para el cálculo del haber jubilatorio es el promedio de la remuneración imponible de los últimos 5 años[16] para los Programas Civiles; en cambio para los No Civiles, el salario base para el haber de retiro se encuentra equiparado al sueldo del trabajador en actividad[17].

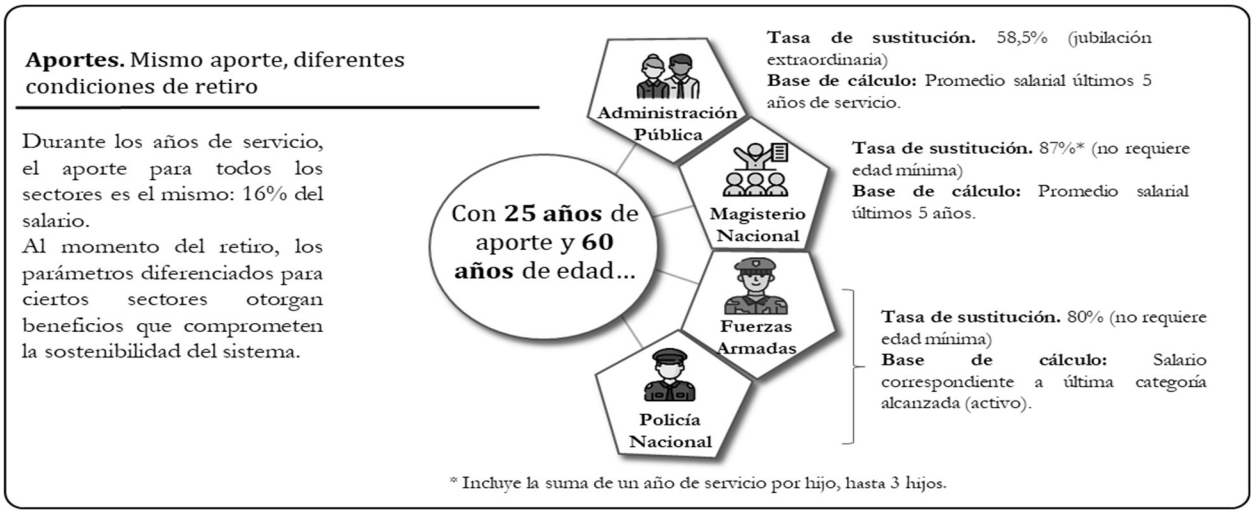
A modo de ilustración, se puede considerar la jubilación de cuatro tipos de funcionarios públicos, sean todas ellas mujeres (una funcionaria administrativa, una funcionaria docente del Magisterio Nacional,

[13] Los porcentajes de la pensión establecidos en el artículo 6° de la Ley N° 2345/03 son: 65% para el cónyuge supérstite sin hijos; 45% para el cónyuge supérstite con hijos; 20% para hijos menores de edad y mayores discapacitados; 50% para hijos menores o mayores discapacitados huérfanos de padre y madre; 25% para los progenitores, de no existir hijos ni cónyuge.
[14] El Decreto N° 19384/97 estableció tablas de categorías salariales de funcionarios sobre los cuales se efectuaba la actualización de la jubilación.
[15] La remuneración imponible es la suma de la remuneración ordinaria, horas extraordinarias, gastos de representación, bonificaciones y gratificaciones (Artículo 4° de la Ley N° 2.345/03 y su reglamentación) y los objetos de gasto detallados anualmente en la Ley del Presupuesto General de la Nación.
[16] Para el Magisterio Nacional se establece que, si en dicho periodo hubiera habido incrementos de turnos y horas cátedra, la base será el promedio de los últimos diez años (Artículo 14° de la Ley N° 2.345/03).
[17] Artículo 12° de la Ley N° 4493/12 y su modificatoria.

una médica del MSPBS y una personal militar) con la misma edad y años de aporte, sea 60 años de edad y 25 años de aporte, pero que se jubilan de acuerdo a los parámetros de sus propios sectores. Todas ellas, aportan por igual el 16% de las remuneraciones percibidas por el desempeño de su actividad durante 25 años, sin embargo:

- la funcionaria administrativa al momento de jubilarse tendrá un haber jubilatorio equivalente al 58,5% del promedio de los ingresos de aportes durante los últimos 5 años de servicio;
- la funcionaria docente con tres hijos tendrá un haber jubilatorio del 87%;
- la médica tendrá un haber jubilatorio del 100%; y,
- la personal de las fuerzas públicas, tendrá un haber jubilatorio del 80% de los ingresos totales percibidos actualmente por el personal que se encuentra en actividad en la misma categoría con la que ésta accedió a la jubilación.

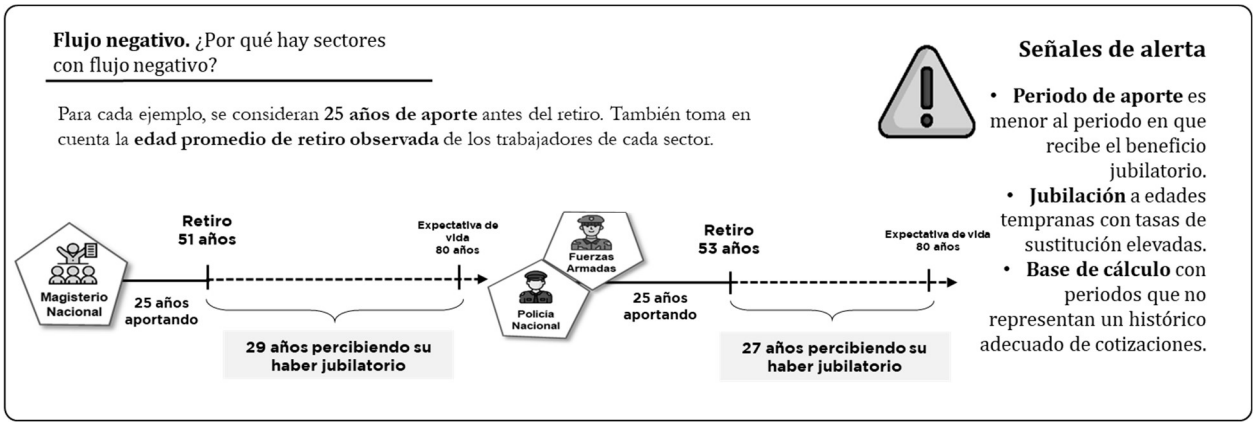
Infografía 1. Tasas de sustitución diferenciadas según sector.



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Si bien la esperanza de vida promedio en Paraguay es de 75 años, es de esperar que en el caso de los jubilados la esperanza de vida sea mayor en comparación a quienes no tienen la oportunidad de una jubilación. Considerando un promedio de vida de 80 años para un jubilado y que el promedio de años de jubilación observado es de 51 años para el Magisterio Nacional y 53 años para las fuerzas públicas, el sistema deberá financiar los beneficios de la jubilación por 29 años en el caso de la funcionaria docente y por 27 años en el caso de la personal de las fuerzas públicas. Tanto el Magisterio Nacional como las Fuerzas Públicas, no cuentan con edades mínimas de jubilación, por cual el sistema es financieramente insostenible.

Infografía 2. Flujo negativo de la Caja Fiscal.



Fuente: Ministerio de Hacienda.

A continuación, se detallan los parámetros vigentes para la jubilación ordinaria:

Cuadro 1.8.1.1
Parámetros Vigentes del Programa Contributivo Civil

	Administración Central	Magisterio Nacional	Magistrados Judiciales	Docentes Universitarios
Edad mínima	62 años	No requiere	50 años	No requiere
Años de aporte	20 años	25 años 28 años	24 años	25 años 28 años
Tasa de Sustitución	TSO= 47%+2,7 p.p. por año de aporte adicional	83% (con 25 años)[18] 87% (con 28 años)	94%	83% (con 25 años) 87% (con 28 años)
Base de cálculo	Prom. 5 años	Prom. 5 años[19]	Prom. 5 años[20]	Prom. 5 años

Nota: Recientes fallos de la Corte Suprema de Justicia confirman que al Sector de Magistrados Judiciales le resulta aplicable el Decreto – Ley N° 23/54. **Fuente:** Ministerio de Hacienda.

Cuadro 1.8.1.2
Parámetros Vigentes. Nuevos regímenes especiales

	Personal de Enfermería y Obstetras	Médicos, Odontólogos Bioquímicos, Psicólogos	Patrulla Caminera
Edad mínima	55 años	55 años	No requiere
Años de Servicio	25 años	25 años	15 años
Tasa de Sustitución	90%	TS= 90% + 2p.p. por año de aporte adicional	55% (con 15 años) 100% (con 30 años)
Base de cálculo	Prom. 5 años	Prom. 3 años	Equiparado al sueldo del personal en servicio activo

Fuente: Ministerio de Hacienda.

[18] A las mujeres se les computa a partir de los 25 años de servicio, un año por cada hijo nacido durante el ejercicio de la docencia, no debiendo exceder a tres (Artículo 13° de la Ley N° 2.345/03 y Ley N° 3.613/09).
[19] La Remuneración Base será el promedio de los últimos cinco años, salvo que en dicho período hubiera incrementos de turnos y horas cátedra, en cuyo caso dicha base será el promedio de los últimos diez años.
[20] El Decreto N° 4041/20, reglamentario del Decreto Ley N° 23/54 establece que debe ser el promedio de los últimos 60 meses.

Cuadro 1.8.1.3
Parámetros Vigentes. Programa Contributivo No Civil

	Fuerzas Armadas Ley N° 1.115/1997	Policía Nacional Ley N° 222/93
Edad mínima	No requiere	No requiere
Años de Servicio	15 años	10 años
Tasa de Sustitución	50% (con 15 años) 100% (con 30 años)	30% (con 10 años) 100% (con 30 años)
Base de cálculo	Equiparado al sueldo del personal en servicio activo	Equiparado al sueldo del personal en servicio activo

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Como se observa, al interior de los sectores los parámetros como la edad mínima de jubilación, los años de aporte y las tasas de sustitución son diferentes. **En el caso de Magisterio Nacional y Fuerzas Públicas, los mismos no cuentan con el requisito de una edad mínima, lo cual va en contra de los desafíos demográficos que se plantean en un sistema de pensiones y más aún en un esquema de beneficios definidos o capitalización colectiva y solidaria como lo es la Caja Fiscal**; esto trae aparejado una amenaza sobre la sostenibilidad financiera de todo el Sistema.

1.8.2 Situación del flujo financiero del Sistema

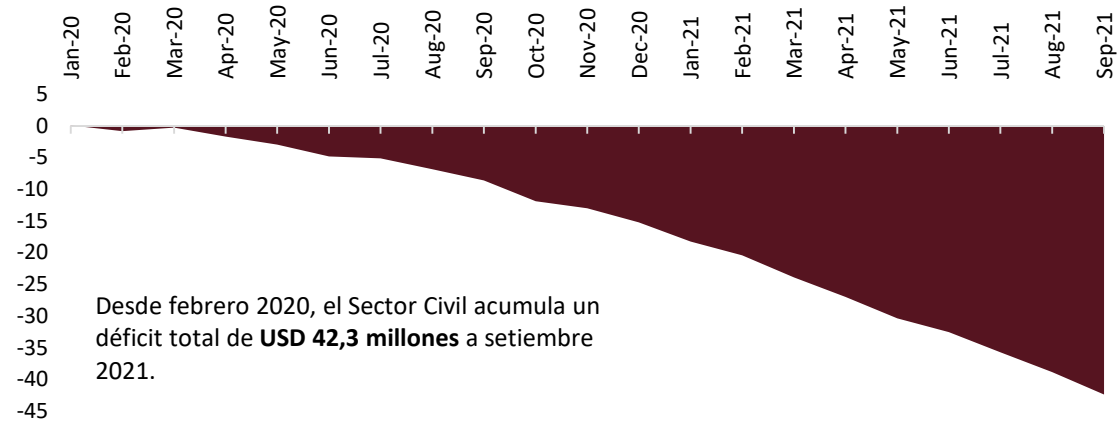
Déficit en ambos Programas

La heterogeneidad en los parámetros vigentes impacta negativamente en la sostenibilidad financiera. **Al cierre del 2020, el déficit global de la Caja Fiscal fue de USD 150 millones**[21], de los cuales USD 15 millones corresponde al Programa Civil, financiado con los recursos excedentes de los sectores superavitarios (Administración Pública, Docentes Universitarios y Magistrados Judiciales); y, USD 135 millones del Programa No Civil, financiado con impuestos generales.

El flujo negativo que arrastra el Programa Contributivo Civil desde febrero del año 2020 fue provocado por el aumento acelerado del déficit del Magisterio Nacional (Docentes), el cual absorbe gran parte de los recursos superavitarios del citado Programa. **El Magisterio Nacional registró un déficit de USD 90 millones, que es cubierto con el aporte de los demás sectores.** En referencia al presente año, **al cierre de setiembre la Caja Fiscal concentra un resultado negativo global de USD 130 millones**[22], de los cuales aproximadamente un 20% es cubierto con recursos provenientes de sectores superavitarios (Sector Civil) y USD 103 millones cubiertos con recursos del Tesoro (Fuerzas Públicas).

[21] Tipo de Cambio promedio 2020: G. 6.771. Fuente: BCP
[22] Tipo de Cambio promedio enero-setiembre 2021: G 6.746. Fuente: BCP

Gráfico Nº 1.8.2.1
Evolución del Déficit Acumulado del Sector Civil
(En millones de USD)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El cuadro 1.8.2.1 muestra el flujo acumulado de enero a setiembre de 2021. Se destacan los tres sectores deficitarios cuyas cotizaciones no son suficientes: **Magisterio Nacional (Docentes) con USD 76 millones, Policía Nacional con USD 48 millones y Fuerzas Armadas con USD 55 millones.**

Cuadro 1.8.2.1
Déficit/Superávit por sectores acumulado a septiembre 2021
(En millones de USD)

Sectores	Déficit/Superávit
Programa Contributivo Civil	**-27**
Administración Pública	46
Docentes Universitarios	2
Magistrados Judiciales	1
Magisterio Nacional	**-76**
Programa Contributivo No Civil	**-103**
Policía Nacional	-48
Fuerzas Armadas	-55
Total General	**-130**

Tipo de cambio promedio ene-setiembre 2021: G. 6.746. Fuente: BCP.
Fuente: Ministerio de Hacienda.

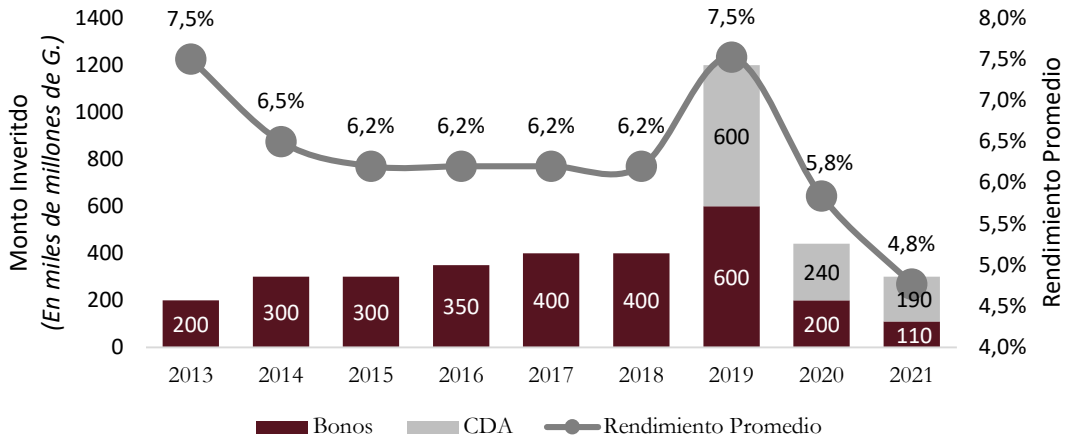
Inversiones de la Caja Fiscal

El Ministerio de Hacienda de conformidad con lo estipulado en su Carta Orgánica cumple la función de administrar el Sistema de Jubilaciones, Pensiones y Haberes del Personal del Sector Público. En ese sentido, desde el año 2013 se realizan inversiones de los excedentes correspondientes al Programa Contributivo Civil, con el propósito de mantener el valor de los recursos financieros, generando rentabilidad para hacer frente a los pasivos previsionales a largo plazo. Por dicho motivo, se inicia el proceso de inversiones en instrumentos que cumplan con los criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad.

Los títulos valores para la inversión de los recursos financieros excedentes se determinan anualmente en la Ley del Presupuesto General de la Nación (PGN)[23]. En el año 2013, la Ley del PGN otorga la primera autorización expresa para realizar las inversiones y señala textualmente los instrumentos financieros habilitados para las operaciones. En ese año se realiza la colocación de G. 200 mil millones en Bonos de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) a 3 años de plazo y con una tasa de interés del 7,5%, la cual ha generado intereses por valor de G. 45 mil millones. En los años posteriores, las sucesivas leyes del PGN establecen las respectivas autorizaciones para invertir. A partir del año 2019, se autoriza la inversión en Bonos de la AFD, instrumentos emitidos o garantizados por Organismos Multilaterales con calificación AAA y Certificado de Depósito a Plazo (CDA) o a la vista en Bancos Nacionales con calificación mínima AA, iniciando así el proceso gradual de diversificación de la inversión.

Gráfico Nº 1.8.2.2

Inversiones de la Caja Fiscal



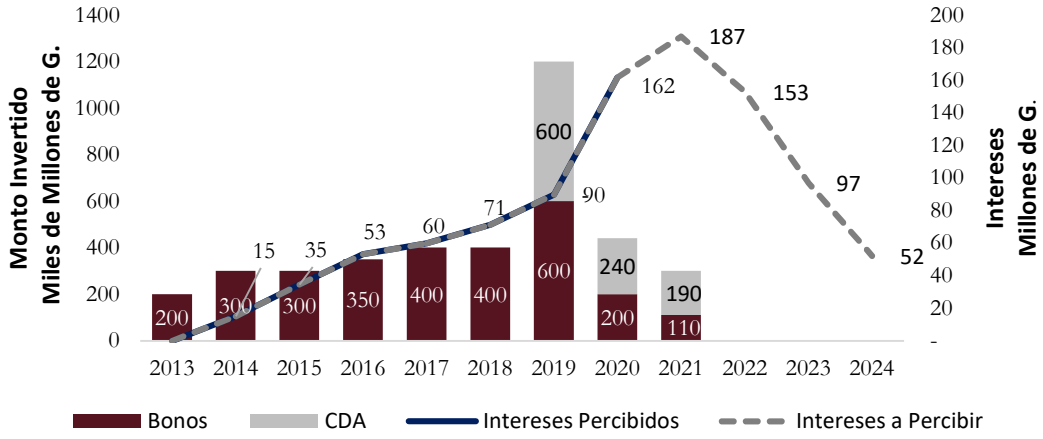
Fuente: Ministerio de Hacienda

A la fecha se ha invertido un total de G. 3,9 billones (USD 576,6 millones) [24], estas inversiones cuentan con un plazo promedio ponderado de 4 años y rendimiento promedio de 6,54%. Las inversiones vigentes ascienden a G. 3,1 billones (USD 458 millones), el capital invertido se encuentra colocado un 67% en Bonos de la AFD y un 33% en CDA de bancos locales con calificación mínima "AA". **El portafolio de inversiones ha generado a la fecha intereses de G. 577.357 millones (USD 85,6 millones), en tanto el interés a percibir es G. 440.106 millones (USD 65,2 millones).**

[23] Art. 2° de la Resolución MH N° 154/13

[24] Tipo de Cambio promedio enero-setiembre 2021: G 6.746. Fuente: BCP

Gráfico Nº 1.8.2.3
Inversiones de la Caja Fiscal



Fuente: Ministerio de Hacienda

1.8.3 Situación Actuarial

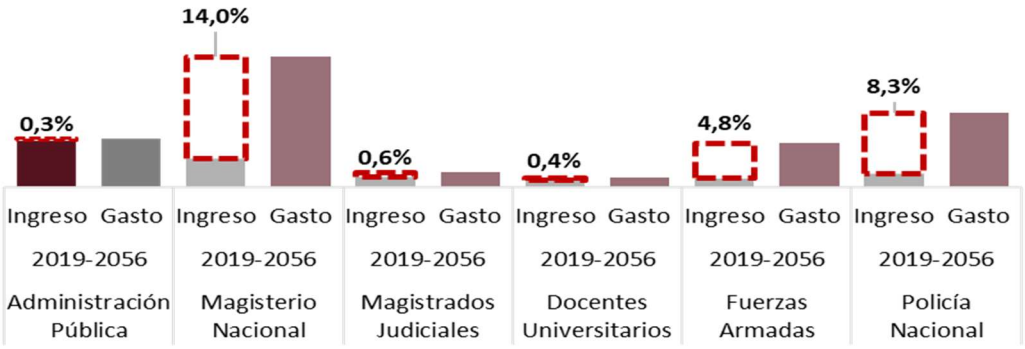
El análisis actuarial utiliza la metodología de Larraín, Viteri y Zucal (2013)[25], la cual evalúa la situación general de la Caja a partir del análisis por separado de cada uno de los regímenes con los parámetros que contempla la normativa vigente y agrupados en Sectores Civiles (Administración Pública, Magistrados Judiciales, Docentes Universitarios y Magisterio Nacional) y No Civiles (Policía Nacional y Fuerzas Armadas). Los resultados que se presentan en este informe se basan en datos actualizados al 2019 y en supuestos que han sido ajustados conforme al comportamiento y la tendencia histórica, considerando el horizonte comprendido entre los años 2019 y 2056.

Proyecciones del Escenario Base

Con base a la metodología descripta se simula la situación de los Programas Contributivos Civiles y No Civiles sin ajustes en los parámetros vigentes y con actualización de haberes jubilatorios conforme al IPC. El escenario base se construye con base en las normativas vigentes. **En conjunto la Caja Fiscal muestra un valor presente descontado del Pasivo No Financiado de aproximadamente USD 11.408 millones (28,5% del PIB corriente), a valores del 2019**. El Sector Civil presenta un déficit de USD 6.124 millones (15,3% del PIB), siendo el principal sector desfinanciado el Magisterio Nacional, con USD 5.603 millones (14,0% del PIB).

[25] Análisis Actuarial y de Gobernanza de la Caja Fiscal y Caja Bancaria y Apoyo a Propuesta de Ley Régimen de Inversiones.

Gráfico Nº 1.8.3.1
Escenario Vigente (2019 - 2056):
Valor Presente del Déficit por Sector (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda (Actualización del análisis actuarial – agosto del 2019).

Impacto de la creación de nuevos sectores

Considerando la reciente promulgación de las Leyes N° 6.302/2019, N° 6.337/2019 y N° 6.522/2020 referente a diferentes regímenes de jubilaciones, se ha analizado las implicancias financieras y el impacto actuarial de las mismas, y los resultados muestran que el valor presente del Pasivo No Financiado de mediano plazo (2019-2056) a valores del 2019, para los médicos del MSPBS es de USD 1.401 millones (3,5% del PIB); para odontólogos y bioquímicos es de USD 360 millones (0,9% del PIB) y para los médicos del resto de los OEE sin incluir a los médicos del Sector Docentes Universitarios es de USD 84 millones (0,21% del PIB).

Escenario de actualización de haberes del Magisterio Nacional

Simulando la actualización de los haberes jubilatorios del Sector Magisterio Nacional con igual tasa a la variación de los salarios de los trabajadores activos, tendríamos **un déficit adicional de USD 151 millones en los primeros 5 años de implementación**. Esta situación impactaría directamente sobre los recursos excedentes del Programa Contributivo Civil.

Cuadro Nº 1.8.3.1
Impacto de la Actualización de haberes jubilatorios
(En millones de USD)

Año	Gasto en Escenario Base	Gasto en Escenario de Actualización	Gasto Adicional
2022	276	305	28
2023	308	337	29
2024	343	373	30
2025	380	411	31
2026	420	452	32
Impacto Total			**151**

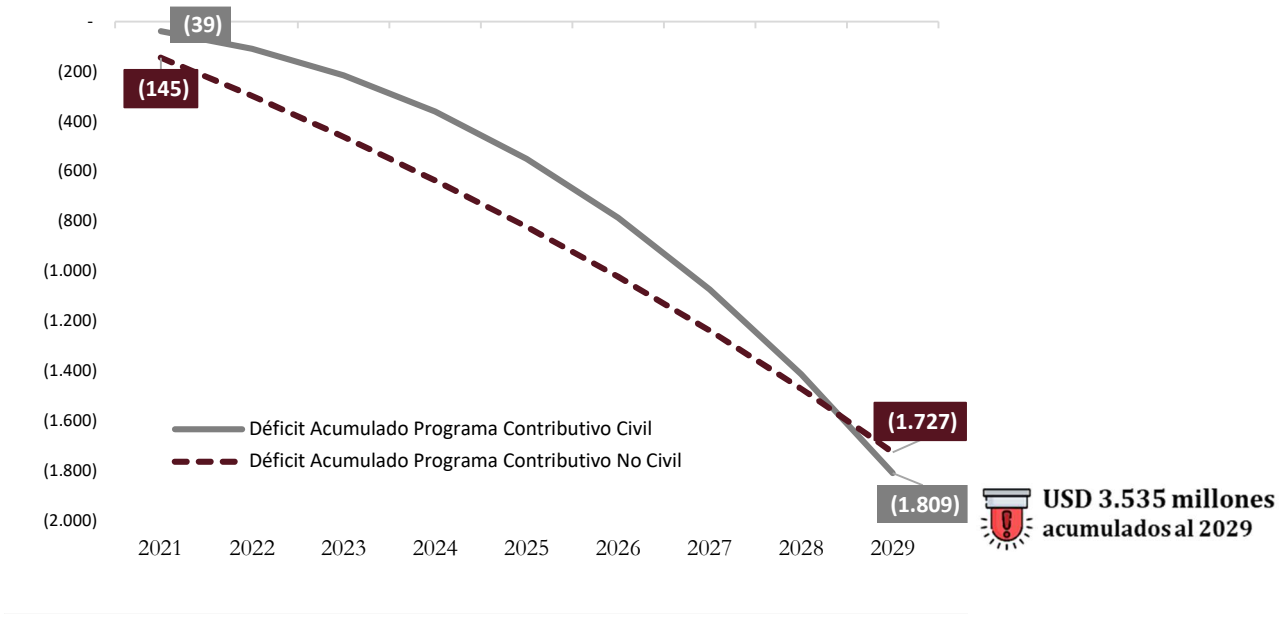
Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial**.**

1.8.4 Proyección de Déficit de Flujo y Evolución de las Reservas

Déficit proyectado

Según las estimaciones del déficit de flujo proyectado para fines del presente año, **el mismo cerraría en aproximadamente USD 184 millones**. Para el 2029 se estima un **déficit acumulado de aproximadamente USD 3.500 millones.**

Gráfico Nº 1.8.4.1
Proyección de Déficit de Flujo (2021 - 2029)
(En millones de USD)



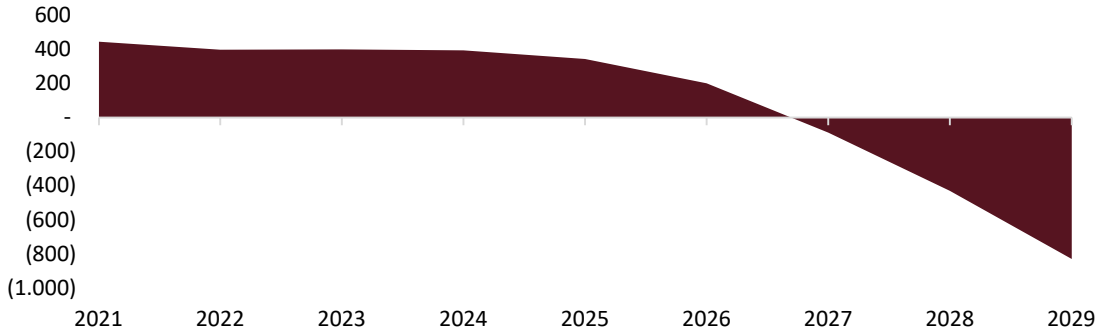
Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial**.**

Evolución de reservas

A setiembre de 2021, **el total de reservas depositadas en el BCP es de aproximadamente USD 395 millones**[26]. La proyección del déficit de flujo para el Programa Civil continuará con un incremento acelerado hasta llegar a un total acumulado cercano a **USD 800 millones al 2026**, por lo cual hay un alto riesgo de agotamiento de dichas reservas si no se avanzan con las reformas respectivas en el corto plazo.

[26] Las reservas depositadas en el BCP incluyen los excedentes de flujo del Programa Contributivo Civil, así como los ingresos en concepto de capitalización e intereses percibidos a la fecha, provenientes de las inversiones realizadas.

Gráfico Nº 1.8.4.2
Simulación de Flujo de Reservas y Déficit Proyectado
(En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial**.**

1.8.5 Imperiosa necesidad de reformar el sistema

El Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público presenta retos importantes debido a las disparidades en el acceso a los beneficios en diferentes sectores y a la transición demográfica que constituye una amenaza latente para garantizar los pagos futuros. La causa principal de la actual situación financiera se sustenta en las sucesivas modificaciones **legales que sufrió el sistema, resultando en una importante ampliación de los beneficios en ciertos sectores, mientras que los aportes se mantuvieron homogéneos**.

Un antecedente a considerar es hallazgo del estudio del FMI en referencia a la reforma del 2003, la cual en su contexto original permitiría generar importantes ahorros -*los cuales se han evidenciado principalmente en los excedentes generados por los sectores superavitarios, que incluso han permitido la acumulación de recursos excedentes y la inversión de una parte importante de los mismos*-; no obstante, el mismo informe señala que dicha reforma aún dejaba importantes pasivos no financiados que requerirían más reformas.

Pese a esa situación ya advertida hace más de 15 años, **se han hecho modificaciones legales posterior a la reforma del año 2003, que sin duda han sido en la dirección equivocada, ya que las mismas han vuelto al sistema mucho más fragmentado, inequitativo y sobre todo sin las previsiones financieras que requerían dichos ajustes para que la Caja sea sostenible en el tiempo**.

Como señala el presente informe, uno de los motivos que condujeron a la crítica situación del año 2003, fue la heterogeneidad de regímenes y la disparidad en los beneficios acordados, con los mismos aportes. Luego de casi 20 años, esta situación vuelve a repetirse, la situación financiera de **la Caja Fiscal se acerca de manera peligrosa a un periodo crítico en cuanto a su situación financiera**.

Los estudios técnicos respecto al sistema de pensiones del sector público muestran que el valor presente del déficit se sitúa en torno al 28,5% del PIB de 2019, en términos nominales. El mayor déficit actuarial se concentra en el régimen de Magisterio Nacional, sector que aglutina el 48% de los jubilados y

pensionados del sistema (32.252 personas a setiembre, 2021), cuyo valor actual llegaría al -14% del PIB a valores 2019 (aproximadamente USD 5.603 millones).

Por lo tanto, en las condiciones actuales, la Caja Fiscal presenta dificultades de sostenibilidad financiera que requieren de toda la atención por parte de los hacedores de políticas públicas y de toda la sociedad, dado la transversalidad del impacto. **En el próximo quinquenio, las reservas de la Caja depositadas en el BCP podrían agotarse**, de no realizarse las reformas necesarias.

En este contexto, **la Caja Fiscal requiere de una reforma urgente que permita hacer frente a los pasivos previsionales. Sobre la base de la literatura y las evidencias empíricas de situaciones similares que se dieron en otros países,** las alternativas de reforma se sustentan en ajustes en los parámetros (años de aporte, tasas, edad de retiro, entre otros), teniendo muy presente que los efectos de estos ajustes tendrán su impacto en mediano/largo plazo.

Atendiendo la alta sensibilidad de estos temas, para el éxito de toda reforma del sistema jubilatorio, es crucial generar amplios consensos entre todos los sectores, partiendo del reconocimiento de la difícil situación actual y entendiendo que estos consensos podrían implicar sacrificios de todos los sectores, pero con un objetivo común, que es dotar al Sistema de Jubilaciones del Sector Público de una senda de sostenibilidad financiera que garantice tanto a los actuales jubilados como a los futuros gozar de sus respectivas jubilaciones.

1.9 Activos Financieros

La cartera de activos financieros de la Administración Pública del Paraguay está conformada por la cuenta de Caja que registra los movimientos de fondos en efectivo en los Organismos y Entidades del Estado (OEE). Esta cuenta incluye la Caja Chica o Fondo Fijo que se habilita en las entidades públicas para cubrir gastos menores en efectivo que no superen 20 jornales mínimos, conforme a la normativa vigente.

Por otro lado, la cuenta Recaudaciones a Depositar corresponde a los recursos recaudados en las áreas perceptoras de los OEE. Estos importes son depositados en las respectivas cuentas recaudadoras a más tardar 24 horas después de su percepción de conformidad a la Ley N° 1.535/99 “De Administración Financiera del Estado”.

Otro activo financiero que forma parte de la cartera es la cuenta Banco, que consigna el saldo de las cuentas bancarias que los OEE tienen habilitadas en el Banco Nacional de Fomento y en los bancos privados. Los saldos están distribuidos en Cuenta Corriente, Cuentas Combinadas, Caja de Ahorro en Moneda Extranjera, Caja de Ahorro en guaraníes y Depósitos a Plazo Fijo.

Los Certificados de Depósitos de Ahorro constituyen los instrumentos financieros de corto y largo plazo[27] emitidos por un banco de plaza como constancia de un depósito en dinero de las Entidades Descentralizadas los cuales devengan intereses a ser percibidos por dichas entidades conforme a la ley anual de presupuesto. Por otra parte, los Bonos son títulos y valores emitidos por organismos públicos que serán realizables a corto y largo plazo.

[27] Los activos de corto plazo constituyen los derechos que serán realizables dentro del ejercicio fiscal. Por su parte, los activos de largo plazo son los derechos que serán realizables a más de un año.

Otros Activos Financieros son las Letras de Regulación Monetaria emitidas por el Banco Central del Paraguay y los Intereses Devengados a Cobrar que serán percibidos por las entidades públicas que los adquieren.

1.9.1 Distribución de Activos Financieros Por Entidades de la Administración Central

Analizando los activos financieros en las entidades de la Administración Central, conforme a cada tipo de activo, se encuentra que G. 782 millones de la cuenta Fondo Fijo están distribuidos como sigue: 17% Corte Suprema de Justicia; 16,4% Presidencia de la República y 12,4% Ministerio de Hacienda, entre las principales entidades que acumulan el 45,8% del total.

Las Recaudaciones a Depositar ascienden a G. 133 millones distribuidos el 97,4% en el Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat y 2,6% en el Tesoro Nacional; mientras que los depósitos en Cuenta Corriente por valor de G. 14,8 billones se encuentran distribuidos en un 72,4% en el Tesoro Nacional y 19,3% en el Ministerio de Hacienda, entre las principales entidades que acumulan el 91,7% del total.

Cuadro Nº 1.9.1.1
Distribución de Activos Financieros de la Administración Central
(En millones de guaraníes)

ACTIVOS FINANCIEROS	MONTO	%
CAJA	915	0,0
RECAUDACIONES A DEPOSITAR	133	14,5
Tesoro Nacional	3	2,6
Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat	129	97,4
FONDO FIJO	782	85,5
Congreso Nacional	16	2,1
Honorable Cámara de Senadores	18	2,3
Presidencia de la República	128	16,4
Vicepresidencia de la República	18	2,3
Ministerio del Interior	20	2,5
Ministerio de Relaciones Exteriores	32	4,1
Ministerio de Defensa Nacional	53	6,8
Ministerio de Hacienda	97	12,4
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	61	7,8
Ministerio de Agricultura y Ganadería	4	0,5
Ministerio de Industria y Comercio	16	2,0
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	1	0,1
Ministerio de la Mujer	2	0,2
Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social	26	3,3
Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible	6	0,8
Ministerio de Desarrollo Social	1	0,1
Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat	22	2,8
Ministerio de la Niñez y la Adolescencia	14	1,7

Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	30	3,8
Corte Suprema de Justicia	133	17,0
Justicia Electoral	0	0,0
Ministerio Público	6	0,8
Consejo de la Magistratura	23	2,9
Ministerio de la Defensa Pública	30	3,8
Contraloría General de la República	20	2,6
Defensoría del Pueblo	5	0,6
Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	2	0,3
BANCO	**24.368.873**	**99,9**
CUENTA CORRIENTE	**14.840.290**	**60,9**
Tesoro Nacional	10.737.575	72,4
Congreso Nacional	373	0,0
Honorable Cámara de Senadores	3	0,0
Presidencia de la República	35.827	0,2
Ministerio del Interior	9.738	0,1
Ministerio de Relaciones Exteriores	13.338	0,1
Ministerio de Defensa Nacional	3.866	0,0
Ministerio de Hacienda	2.863.904	19,3
Ministerio de Educación y Ciencias	249.590	1,7
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	388.794	2,6
Ministerio de Justicia	24.510	0,2
Ministerio de Agricultura y Ganadería	1.553	0,0
Ministerio de Industria y Comercio	3.446	0,0
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	263.500	1,8
Ministerio de la Mujer	17	0,0
Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social	1.169	0,0
Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible	1.381	0,0
Ministerio de Desarrollo Social	88.152	0,6
Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat	69.428	0,5
Ministerio de la Niñez y la Adolescencia	1	0,0
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	84	0,0
Corte Suprema de Justicia	76.015	0,5
Justicia Electoral	479	0,0
Ministerio Público	7.155	0,0
Consejo de la Magistratura	162	0,0
Ministerio de la Defensa Pública	202	0,0
Defensoría del Pueblo	19	0,0
Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	10	0,0

OTROS ACTIVOS - CUT	**9.528.584**	**39,1**
Tesoro Nacional	8.979.928	94,2
Presidencia de la República	5.833	0,1
Ministerio del Interior	100.522	1,1
Ministerio de Relaciones Exteriores	27.695	0,3
Ministerio de la Defensa Nacional	26.690	0,3
Ministerio de Hacienda	82.057	0,9
Ministerio de Educación y Ciencias	3.346	0,0
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	62.738	0,7
Ministerio de Justicia	9.479	0,1
Ministerio de Agricultura y Ganadería	28.090	0,3
Ministerio de Industria y Comercio	47.415	0,5
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	43.726	0,5
Ministerio de la Mujer	24	0,0
Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social	2.030	0,0
Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible	26.119	0,3
Ministerio de Desarrollo Social	16.231	0,2
Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat	31.407	0,3
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	16.329	0,2
Ministerio Publico	16.225	0,2
Consejo de la Magistratura	1.595	0,0
Contraloría General de la República	388	0,0
Defensoría del Pueblo	717	0,0
RECURSOS DE LEYES ESPECIALES	**26.790**	**0,1**
31 D.G.T Dirección de Beneficencia y Ayuda Social	3.043	11,4
104 Instituto Paraguayo del Indígena	69	0,3
121 Servicio Nacional de Promoción Profesional	18	0,1
128 Ministerio de Justicia y Trabajo - 50% Tasa Judicial Ley Nº 669/95	209	0,8
750 Comisión Nacional de Juegos de Azar - Canon Fiscal	22.593	84,3
080 Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal	207	0,8
61 Ministerio de Hacienda - 15% Imp. Inm. Mun. De Men. Rec	646	2,4
117 Ministerio de Justicia y Trabajo - Formación y Capacitación Laboral	0	0,0
69 M.H - S.S.E.T. 50% Multas Ley Nº 125/91	6	0,0
TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS (A.C.)	**24.396.578**	**100**

Fuente: Dirección General de Contabilidad Pública.

1.9.2 Distribución de Activos Financieros en las Entidades Descentralizadas

En cuanto a los activos financieros en las Entidades Descentralizadas se observa que entre las de mayor participación conforme al tipo de activo se encuentran: Administración Nacional de Electricidad (28%) para la cuenta Recaudaciones a Depositar, Banco Nacional de Fomento (84%) para la cuenta de Fondo Fijo, Instituto de Previsión Social (74%) para la Cuenta de Ahorro, Banco Nacional de Fomento (60%) para la Cuenta Corriente, los cuales se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 1.9.2.1
Distribución de Activos Financieros por Entidades Descentralizadas
(En millones de guaraníes)

ACTIVOS FINANCIEROS	MONTO	%
CAJA	1.355.516	1,4
RECAUDACIONES A DEPOSITAR	4.535	0,3
Gobierno Departamental de Central	55	1,2
Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN)	1.000	22,1
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	77	1,7
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	257	5,7
Instituto Forestal Nacional (INFONA)	76	1,7
Instituto de Previsión Social	303	6,7
Caja De Jubilaciones y Pensiones De Empleados de Emp. De Bancos y Afines	70	1,5
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal	166	3,7
Administración Nacional de Navegación y Puertos	1.271	28,0
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	550	12,1
Crédito Agricola de Habilitación (CAH)	392	8,6
Universidad Nacional de Asunción - Rectorado	45	1,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ingeniería	25	0,6
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Económicas	39	0,9
Universidad Nacional de Asunción-Facultad de Odontología	0	0,0
Universidad Nacional de Asunción-Facultad de Filosofía	6	0,1
Universidad Nacional de Asunción-Facultad de Ciencias Veterinarias	69	1,5
Universidad Nacional de Asunción-Facultad de Ciencias Agrarias	2	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Exactas y Naturales	3	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Arquitectura	1	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto Dr. Andrés Barbero	42	0,9
Universidad Nacional de Asunción - Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud	11	0,2

Universidad Nacional de Asunción - Colegio Experimental Paraguay - Brasil	22	0,5
Universidad Nacional de Asunción-Facultad de Ciencias Médicas	51	1,1
Universidad Nacional de Caaguazú - Facultad de Odontología	1	0,0
FONDO FIJO	**1.350.981**	**99,7**
Gobierno Departamental de Concepción	20	0,0
Gobierno Departamental de San Pedro	60	0,0
Gobierno Departamental de Cordillera	25	0,0
Gobierno Departamental de Guairá	4	0,0
Gobierno Departamental de Itapúa	30	0,0
Gobierno Departamental de Central	33	0,0
Gobierno Departamental de Ñeembucú	15	0,0
Gobierno Departamental de Canindeyú	28	0,0
Gobierno Departamental de Boquerón	44	0,0
Gobierno Departamental de Alto Paraguay	3	0,0
Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN)	33	0,0
Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)	180	0,0
Dirección Nacional de Beneficencia y Ayuda Social	21	0,0
Instituto Paraguayo del Indígena	30	0,0
Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (FONDEC)	6	0,0
Comisión Nacional de Valores	2	0,0
Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN)	32	0,0
Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)	10	0,0
Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)	33	0,0
Dirección Nacional de Aduanas	2	0,0
Servicio Nacional De Calidad y Salud Animal	32	0,0
Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA)	2	0,0
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	21	0,0
Dirección Nacional de Contrataciones Públicas	16	0,0
Instituto Forestal Nacional (INFONA)	3	0,0
Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA)	19	0,0
Dirección Nacional de Correos del Paraguay (DINACOPA)	2	0,0
Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (DINAPI)	5	0,0
Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO)	29	0,0
Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM)	7	0,0

Agencia Nacional De Tránsito y Seguridad Vial	1	0,0
Consejo Nacional de Educación Superior (CONES)	1	0,0
Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear (ARRN)	7	0,0
Secretaría Nacional De Inteligencia	12	0,0
Instituto Nacional De Educación Superior	26	0,0
Instituto Nacional de Estadística	2	0,0
Instituto de Previsión Social	1.224	0,1
Caja de Seguridad Social de Empleados y Obreros Ferroviarios	4	0,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	266	0,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines	25	0,0
Caja De Jubilaciones y Pensiones Del Personal Municipal	332	0,0
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	211.861	15,7
Administración Nacional de Navegación y Puertos	214	0,0
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	312	0,0
Petróleos Paraguayos (PETROPAR)	761	0,1
Industria Nacional del Cemento	959	0,1
Banco Nacional de Fomento (BNF)	1.133.748	83,9
Fondo Ganadero	35	0,0
Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)	10	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Rectorado	20	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Derecho	18	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ingeniería	18	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Económicas	44	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Odontología	7	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Químicas	30	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Filosofía	10	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Veterinarias	18	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Agrarias	9	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Exactas y Naturales	29	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte	15	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad Politécnica	15	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto Dr. Andrés Barbero	9	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud	18	0,0
Universidad Nacional de Asunción-Ciencias Sociales (FACSO)	6	0,0

Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Médicas	44	0,0
Universidad Nacional del Este - Rectorado	26	0,0
Universidad Nacional del Este - Facultad de Politécnica	5	0,0
Universidad Nacional del Este - Facultad de Ciencias Económicas	2	0,0
Universidad Nacional del Este - Facultad de Ciencias de la Salud	0	0,0
Universidad Nacional de Pilar	29	0,0
Universidad Nacional de Itapúa	4	0,0
Universidad Nacional de Concepción	33	0,0
Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo	10	0,0
Universidad Nacional de Caaguazú - Rectorado	9	0,0
Universidad Nacional de Caaguazú - Facultad de Ciencias Económicas	8	0,0
Universidad Nacional de Caaguazú-Facultad de Ciencias de la Producción	0	0,0
Universidad Nacional de Caaguazú - Facultad de Odontología	0	0,0
Universidad Nacional de Canindeyú	0	0,0
BANCO	**11.833.489**	**11,9**
CAJA DE AHORRO - DÓLARES	**749.135**	**6,3**
Instituto de Previsión Social	138.160	18,4
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	263	0,0
Administración Nacional de Navegación y Puertos	36.851	4,9
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	418.741	55,9
Industria Nacional del Cemento	1.253	0,2
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	3.666	0,5
Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)	94	0,0
Petróleos Paraguayos (PETROPAR)	149.182	19,9
Fondo Ganadero	925	0,1
CAJA DE AHORRO - GUARANÍES	**4.590.619**	**38,8**
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	45.644	1,0
Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)	547	0,0
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	18.684	0,4
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	77.998	1,7
Dirección Nacional de Aduanas	127.368	2,8
Dirección Nacional de Contrataciones Públicas	11.986	0,3
Instituto de Previsión Social	3.391.501	73,9
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal	1.837	0,0

Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	1.035	0,0
Administración Nacional de Navegación y Puertos	25.038	0,5
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	86.914	1,9
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	6.736	0,1
Petróleos Paraguayos (PETROPAR)	776.399	16,9
Industria Nacional del Cemento	2.208	0,0
Crédito Agrícola de Habilitación	11.989	0,3
Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)	4.734	0,1
CUENTA CORRIENTE - GUARANÍES	**5.764.747**	**48,7**
Gobierno Departamental de Concepción	17.294	0,3
Gobierno Departamental de San Pedro	10.339	0,2
Gobierno Departamental de Cordillera	14.954	0,3
Gobierno Departamental de Guairá	7.071	0,1
Gobierno Departamental de Caaguazú	13.315	0,2
Gobierno Departamental de Caazapá	21.300	0,4
Gobierno Departamental de Itapúa	41.712	0,7
Gobierno Departamental de Misiones	10.510	0,2
Gobierno Departamental de Paraguarí	15.167	0,3
Gobierno Departamental de Alto Paraná	26.496	0,5
Gobierno Departamental de Central	45.495	0,8
Gobierno Departamental de Ñeembucú	24.154	0,4
Gobierno Departamental de Amambay	13.141	0,2
Gobierno Departamental de Canindeyú	28.952	0,5
Gobierno Departamental de Presidente Hayes	17.170	0,3
Gobierno Departamental de Boquerón	25.213	0,4
Gobierno Departamental de Alto Paraguay	23.058	0,4
Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN)	36.051	0,6
Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)	41.131	0,7
Dirección de Beneficencia y Ayuda Social	6.138	0,1
Instituto Paraguayo del Indígena	1.688	0,0
Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (FONDEC)	398	0,0
Comisión Nacional de Valores	2.217	0,0
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	57.437	1,0
Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN)	29.660	0,5

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)	218	0,0
Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)	23.528	0,4
Dirección Nacional de Aduanas	59.187	1,0
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	29.071	0,5
Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA)	10	0,0
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	10.543	0,2
Dirección Nacional de Contrataciones Públicas	854	0,0
Instituto Forestal Nacional (INFONA)	4.946	0,1
Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA)	5.157	0,1
Dirección Nacional de Correos del Paraguay (DINACOPA)	105	0,0
Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (DINAPI)	15.082	0,3
Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO)	692	0,0
Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM)	109	0,0
Agencia Nacional de Tránsito y Seguridad Vial (ANTSV)	4	0,0
Consejo Nacional de Educación Superior (CONES)	4.822	0,1
Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES)	508	0,0
Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear (ARRN)	418	0,0
Instituto Superior De Bellas Artes	591	0,0
Instituto Nacional De Educación Superior	2.182	0,0
Dirección Nacional de Defensa, Salud y Bienestar Animal	149	0,0
Instituto de Previsión Social	375.523	6,5
Caja de Seguridad Social de Empleados y Obreros Ferroviarios	337	0,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	148	0,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal	4	0,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines	107.755	1,9
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	9.218	0,2
Administración Nacional de Navegación y Puertos	1.615	0,0
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	1.107	0,0
Petróleos Paraguayos (PETROPAR)	1.334	0,0
Industria Nacional del Cemento	9.394	0,2
Banco Nacional de Fomento (BNF)	3.453.686	59,9
Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)	194.802	3,4
Caja de Préstamos del Ministerio de Defensa Nacional	93	0,0
Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)	840.360	14,6

Universidad Nacional de Asunción - Rectorado	7.870	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Derecho	3.248	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ingeniería	4.893	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Económicas	6.537	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Odontología	334	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Químicas	5.041	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Filosofía	1.465	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Veterinarias	5.671	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Agrarias	1.413	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Exactas y Naturales	4.126	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte	2.226	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad Politécnica	5.760	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Instituto Dr. Andrés Barbero	435	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud	2.922	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Colegio Experimental Paraguay - Brasil	1.316	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Ciencias Sociales (FACSO)	307	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Médicas	3.157	0,1
Universidad Nacional del Este	1.239	0,0
Universidad Nacional del Este - Facultad de Politécnica	300	0,0
Universidad Nacional del Este - Facultad de Filosofía	1.595	0,0
Universidad Nacional del Este - Facultad de Ciencias Económicas	2.008	0,0
Universidad Nacional del Este - Facultad de Ingeniería Agronómica	278	0,0
Universidad Nacional del Este - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales	1.375	0,0
Universidad Nacional del Este - Facultad de Ciencias de la Salud	292	0,0
Universidad Nacional de Pilar	3.946	0,1
Universidad Nacional de Itapúa	3.557	0,1
Universidad Nacional de Concepción	2.421	0,0
Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo	4.423	0,1
Universidad Nacional de Caaguazú - Rectorado	2.065	0,0
Universidad Nacional de Caaguazú - Facultad de Ciencias Médicas	3	0,0
Universidad Nacional de Caaguazú - Facultad de Ciencias Sociales y Políticas	7	0,0
Universidad Nacional de Caaguazú - Facultad de Enfermería y Obstetricia	1	0,0
Universidad Nacional de Caaguazú - Facultad de Odontología	0	0,0
Universidad Nacional de Canindeyú	878	0,0

Universidad Politécnica Taiwán - Paraguay	22	0,0
CUENTA CORRIENTE - DÓLARES	**669.215**	**5,7**
Instituto de Previsión Social	893	0,1
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	38.760	5,8
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	338	0,1
Petróleos Paraguayos (PETROPAR)	1.370	0,2
Industria Nacional del Cemento	281	0,0
Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)	627.149	93,7
Fondo Ganadero	52	0,0
Administración Nacional de Navegación y Puertos	177	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ingeniería	195	0,0
CUENTAS COMBINADAS - GUARANÍES	**55.270**	**0,5**
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	522	0,9
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	3.896	7,0
Caja De Jubilaciones y Pensiones Del Personal Municipal	7.719	14,0
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	6.419	11,6
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	19.669	35,6
Fondo Ganadero	17.043	30,8
CUENTAS COMBINADAS -DÓLARES	**4.504**	**0,0**
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	1.890	42,0
Caja De Jubilaciones y Pensiones Del Personal Municipal	2.613	58,0
CERTIFICADO DE DEPÓSITO DE AHORRO	**3.289.734**	**3,3**
CERT. DE DEPÓSITO DE AHORRO (CDA) - GS	**3.138.716**	**95,4**
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal	77.782	2,5
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	15.402	0,5
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	20.000	0,6
Instituto de Previsión Social	2.686.532	85,6
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	6.000	0,2
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines	333.000	10,6
CERT. DE DEPÓSITO DE AHORRO (CDA) - DÓLARES	**151.018**	**4,6**
Banco Nacional de Fomento (BNF)	13.885	9,2
Instituto de Previsión Social	131.045	86,8
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	6.088	4,0
BONOS SOBERANOS	**5.268.016**	**5,3**

BONOS SOBERANOS - GUARANÍES	**5.268.016**	**100,0**
Banco Central del Paraguay	5.017.410	95,2
Banco Nacional de Fomento (BNF)	31.886	0,6
Instituto de Previsión Social	214.221	4,1
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	4.500	0,1
LETRA DE REGULACIÓN MONETARIA	**6.116.854**	**6,1**
Banco Nacional de Fomento (BNF)	5.855.827	95,7
Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)	261.027	4,3
CUT	**8.445**	**0,0**
CUT - GUARANÍES	**8.445**	**100,0**
Dirección Nacional de Correos del Paraguay (DINACOPA)	27	0,3
Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM)	429	5,1
Instituto Nacional De Estadística	1.383	16,4
Agencia Nacional de Tránsito y Seguridad Vial (ANTSV)	4.071	48,2
Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES)	2.185	25,9
Universidad Politécnica Taiwán - Paraguay	349	4,1
OTROS ACTIVOS FINANCIEROS	**71.876.467**	**72,1**
Banco Central del Paraguay	71.486.763	99,5
Banco Nacional de Fomento (BNF)	18.293	0,0
Petróleos Paraguayos	134.971	0,2
Instituto de Previsión Social	236.440	0,3
TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS (E.D.)	**99.748.520**	**100**

Fuente: Dirección General de Contabilidad Pública.

1.10 Monitoreo y Seguimiento

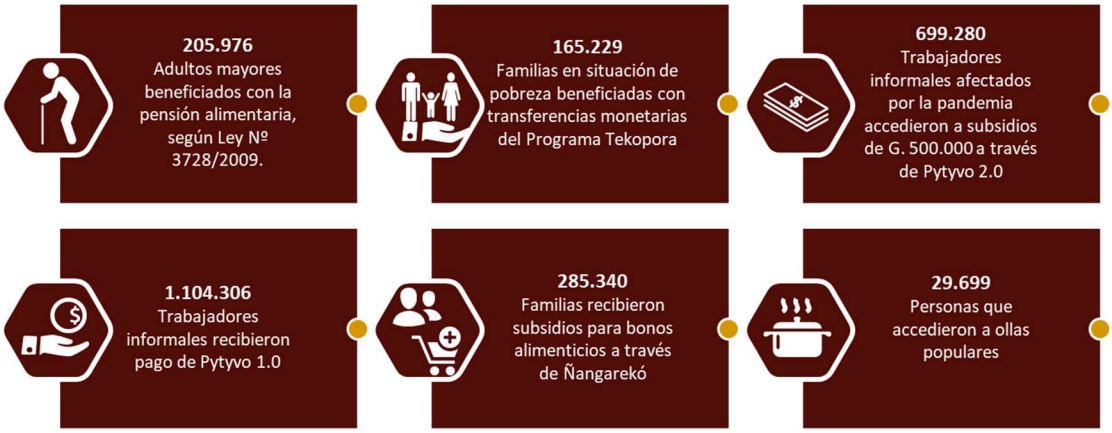
El resultado de la información generada mediante el Monitoreo y Seguimiento (M&S), es utilizado en cualquier ciclo presupuestario para la mejora constante en las instituciones públicas, además, la disponibilidad de la información de desempeño es el núcleo principal del Presupuesto por Resultados (PpR).

Durante el Ejercicio Fiscal 2020 y a consecuencia de la pandemia, la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda estuvo trabajando de cerca con los Organismos y Entidades del Estado (OEE's), en la revisión de las metas físicas de los Programas Presupuestarios, permitiendo la realización de ajustes en la planificación de las mismas.

Atendiendo el año pandémico, el resultado del Monitoreo y Seguimiento del 2020, reportó ciertos sobre y subestimaciones en la meta física entre lo planificado y ejecutado, el evento común tuvo que ver con la declaración de emergencia sanitaria ante la pandemia del COVID-19, lo que llevó a muchos OEE´s a replantear y postergar sus actividades planificadas inicialmente.

Otro punto a mencionar que se detectó a través del M&S, fueron las restricciones que sufrieron las Entidades, como por ejemplo en materia de eliminación o reducción de llamados para contrataciones públicas, motivo que originó que no llegaran a sus metas. Así también, se realizaron algunos ajustes en la forma de entrega del producto para paliar parte del efecto de la pandemia, tal es el caso de las raciones del Alimento Escolar que fueron modificadas a kits de alimentos para las familias.

A consecuencia de la pandemia declarada, y a fin de aminorar los efectos de la misma fueron creados varios programas transitorios con sus respectivos indicadores de desempeño, algunos de los avances se citan a continuación:



Fuente: Reporte de Indicadores por estructura presupuestaria al cierre del Ejercicio Fiscal 2020.

Por último, mediante el resultado del monitoreo se realizaron ajustes en las metas físicas del Ejercicio Fiscal 2021 durante la etapa de Plan Financiero, con esto, se lograría que las Entidades puedan reportar informaciones certeras, y acordes a sus actividades presupuestarias.

1.11 Evaluación de Programas Públicos

Desde la implementación del Presupuesto por Resultado en forma general para el año fiscal 2020, el Ministerio de Hacienda ha estado trabajando en forma denodada en la instalación de una nueva visión de Gestión Pública, en donde la evaluación tiene un papel fundamental. Previa implementación de este nuevo modelo de elaboración de presupuesto, en el año 2019, la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda se ha enfocado en acompañar a las Instituciones Públicas en la implementación de la nueva matriz presupuestaria enfocada a resultados.

Cabe señalar que ante la situación vivida en el año 2020 con el inicio de la pandemia a causa del COVID-19, los planes iniciales que se trazaron desde el Ministerio de Hacienda sufrieron profundos cambios debido a la emergencia sanitaria.

A pesar de esto, se ha podido culminar con éxito en marzo del 2021 el proceso evaluativo iniciado en el año 2020 de carácter plurianual denominado *Spending Review* o Revisión del Gasto[28], sobre el programa presupuestario del MAG «Mejora de productividad de sistemas de producción agrícola», gracias al apoyo

[28] https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/revision-del-gasto-del-programa-mejora-de-productividad-de-sistemas-de-produccion-agricola-de-paraguay/

constante de la Unión Europea e Instituto de Estudios Fiscales de España, a través del Programa EUROsociAL[29] en el marco de la Cooperación entre ambos países.

Esta nueva modalidad de evaluación implementada muestra la importancia y necesidad de seguir realizando revisiones constantes del gasto y sus prioridades, como medios complementarios para apoyar la toma de decisiones oportuna en la asignación de los recursos, al tiempo de contribuir al objetivo de eficiencia.

Así mismo, en marzo del 2021 la Dirección General de Presupuesto ha lanzado el tercer volumen del «***Informe Paraguay ante la Pandemia ¿Qué se está haciendo?»,*** estudio que analiza la situación de Paraguay en cuanto a pobreza y ocupación informal, detallando las medidas y avances en relación a las metas programadas por las Instituciones para mitigar los efectos de la pandemia en la sociedad, el financiamiento de estas medidas, los desafíos y las oportunidades para sobreponerse de los efectos adversos de la emergencia sanitaria.

Dentro de esta misma línea de trabajo, ha sido fundamental acompañar con transparencia el financiamiento y uso de los recursos públicos para la emergencia de COVID-19, por lo que se ha diseñado una ***Plataforma de Rindiendo Cuentas***, que ha facilitado la interacción entre gobierno y ciudadanía, para ir mejorando constantemente los sistemas de información.

A medida que el gobierno implemente las acciones para la recuperación económica para sobreponerse ante los efectos del COVID-19, la evaluación del gasto público se enmarcará en una constante retroalimentación que permita cumplir cierto grado de eficiencia, equidad y eficacia en el uso y la gestión de los recursos públicos para el bienestar ciudadano.

Para el 2021 así como en el año 2020, el Presupuesto General de la Nación (PGN) se encuentra estructurado y programado con un enfoque por resultados, permitiendo generar un mayor compromiso por parte de los Organismos y Entidades del Estado (OEE) en cuanto a la gestión de sus recursos, y al cumplimiento de forma eficaz y con cierto grado de eficiencia las metas planificadas.

En esta línea, la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda se encuentra trabajando en gestionar el apoyo de equipos técnicos con experiencia en la evaluación de programas presupuestarios y que puedan aportar no solo experiencia sino también transferir conocimiento y técnicas al equipo técnico del ministerio para futuras evaluaciones.

Finalmente, es importante indicar que la evaluación tiene como propósito determinar las causas y consecuencias del cumplimiento y/o desviación de las metas que las Instituciones Públicas se fijan durante la planificación. Por tanto, es un instrumento esencial para generar información válida y confiable a fin de optimizar los recursos públicos.

1.12 Transferencia a los Organismos y Entidades del Estado, Municipalidades y Organismos sin Fines de Lucro

La Dirección General del Tesoro Público (DGTP) transfirió a los Organismos y Entidades del Estado (OEE) un importe de G. 50,2 billones correspondientes al Ejercicio Fiscal 2020. Dicho monto incluye todas las fuentes de financiamiento, tales como Recursos Genuinos del Tesoro, Recursos del Crédito y Recursos Institucionales. Asimismo, es importante mencionar que además están incluidas las transferencias en

[29] Programa para la Cohesión Social en América Latina.

concepto de Deuda Flotante 2020, que fueron pagadas hasta el último día del mes de febrero del 2021, conforme a lo establecido en las normas legales vigentes.

Entre los OEE con mayor participación en el total de transferencia se encuentran: Ministerio de Hacienda (G. 17,6 billones), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (G. 6,6 billones), Ministerio de Educación y Ciencias (G. 6,6 billones) y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (G. 6,2 billones). Asimismo, la DGTP transfirió un importe de G. 42 mil millones a Entidades sin Fines de Lucro, las cuales se encuentran autorizadas por Ley N° 6.469/20 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2020".

Cuadro N° 1.12.1
Transferencias realizadas a los OEE, Municipalidades y ONG
(En miles de millones de guaraníes)

Denominación	Transferencias 2020	%
Organismos y Entidades del Estado	50.284	98%
Municipalidades	1.192	2%
Organismos no Gubernamentales	42	0,1%
Total	**51.518**	**100%**

Fuente: Dirección General del Tesoro Público

En relación con los montos transferidos a los Gobiernos Municipales correspondientes al Ejercicio Fiscal 2020, la cifra asciende a G. 1,2 billones, destacándose entre los mismos las siguientes municipalidades, Salto del Guaira (G. 51 mil millones), Lambaré (G. 49 mil millones), y Encarnación (G. 23 mil millones)

Es importante mencionar que en las transferencias realizadas a las municipalidades se hallan incluidas los conceptos de: Royalties y Compensaciones, Canon Fiscal por Juegos de Azar, 15% de Impuesto Inmobiliario a Municipios de Menores Recursos, FONACIDE, entre otros.

II. La Política Fiscal y el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2022

2.1 Coyuntura Económica del año 2021 y Perspectivas para el año 2022

2.1.1 Coyuntura Internacional

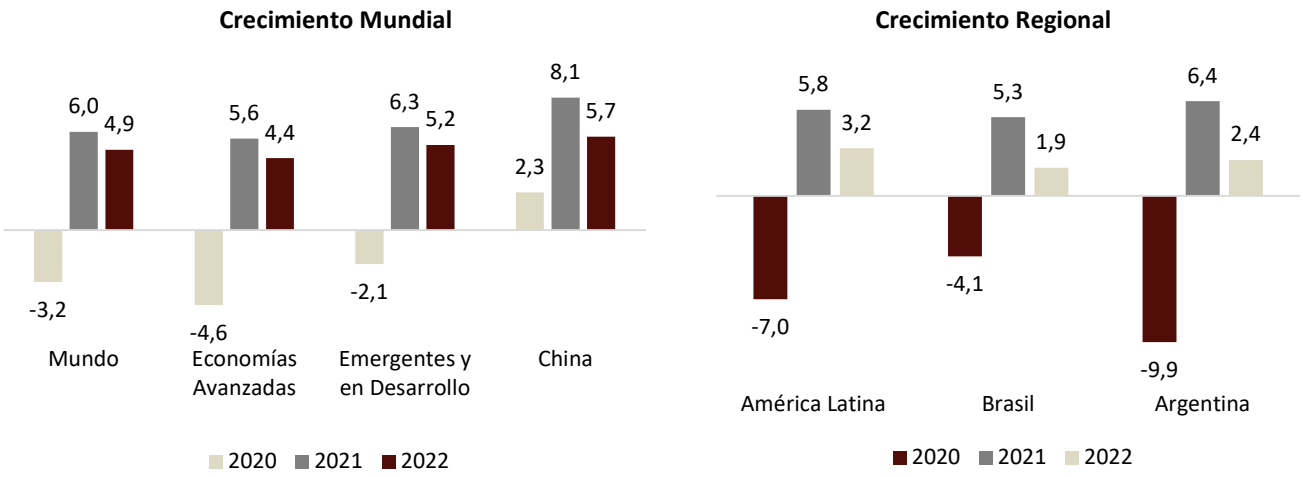
El escenario internacional ha mostrado señales de recuperación, principalmente en el grupo de economías avanzadas, resultado de los masivos programas de inmunización, que ayudaron a impulsar la actividad económica mundial. Según la actualización de julio de las de las perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional (FMI), se proyecta que la actividad mundial crezca a una tasa del 6% en el 2021. Sin embargo, los avances dispares en el ritmo de vacunación y la aparición de nuevas variantes del virus han moderado la recuperación en algunos países. Para el año 2022, se espera que la recuperación se extienda y se estima una tasa de crecimiento de 4,9%, a medida que avance la vacunación y la reapertura total de la economía.

Dentro del grupo de economías avanzadas, las perspectivas de crecimiento fueron revisadas al alza por la recuperación mayor a la prevista desde la segunda mitad del 2021. Se proyecta un crecimiento del 5,6% para este año, gracias al despliegue de las vacunas y al apoyo fiscal adicional. Se espera que la recuperación se extienda y se prevé un crecimiento de 4,4% para el año 2022. La economía estadounidense ha tenido una mejora considerable en sus perspectivas, que responde en parte, a la reapertura de las empresas y paquetes fiscales de ayuda a las familias, además de los programas de infraestructura que impulsará la inversión en lo que resta del año; se espera un crecimiento del 7% para el 2021. Por su parte, la Zona Euro también registraría un crecimiento del 4,6% en su PIB gracias al avance en las campañas de vacunación y al levantamiento de las medidas de restricción.

Con relación a las economías de mercados emergentes y en desarrollo se espera que la recuperación tomará más tiempo y las previsiones para este grupo fueron ajustadas a la baja. Para este año se pronostica un crecimiento de 6,3% y para el 2022 la previsión de crecimiento es de 5,2%. Las recientes olas de contagios afectaron la actividad económica de las economías emergentes de Asia. La proyección de crecimiento para China también fue revisada a la baja debido a la reducción de la inversión pública y el apoyo fiscal global. Se prevé un crecimiento de 8,1% para el presente año.

América Latina y el Caribe se recupera en medio de la incertidumbre por los problemas en la adquisición y distribución de vacunas. Según las últimas actualizaciones de julio del FMI, para este año se espera que la región crezca 5,8% y para el 2022 se prevé 3,2% de crecimiento. El desempeño económico de este año dependerá de varios factores, incluyendo el alcance de los nuevos brotes de coronavirus, la magnitud y composición de las medidas de apoyo fiscal y el avance de las campañas de vacunación. En cuanto a los países vecinos, se observa que los mismos han mejorado sus niveles de actividad a más de un año del inicio de la pandemia. Se espera que Brasil crezca 5,3% en el año 2021. Por su parte, para Argentina se espera un crecimiento de 6,4%.

Gráfico N° 2.1.1.1
Perspectivas de Crecimiento Económico
(En porcentajes)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de Economía Mundial – Julio 2021

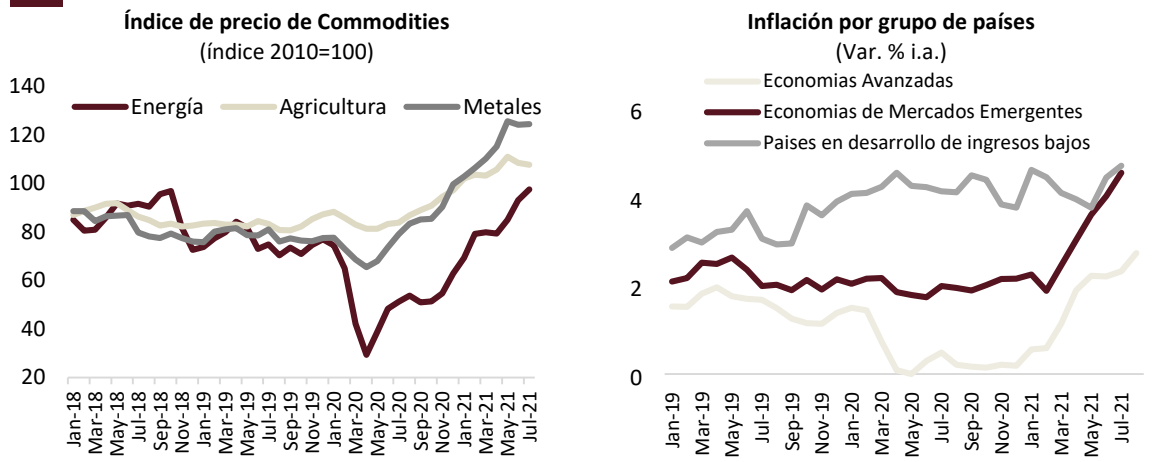
Los precios de las materias primas continúan al alza. Según el Índice de *Commodities* del Banco Mundial, los precios de la energía presentaron en julio de este año un incremento interanual de 90,8%, así mismo, el grupo de materias primas agrícolas mostró un aumento de 28,5% y el precio de los metales presentó una variación de 57,4%. Este comportamiento es explicado por el aumento de la demanda mundial de materias primas, producto del incremento en la producción manufacturera, además de la mejora en las perspectivas económicas de los países de economías avanzadas, resultado de una sólida recuperación económica apoyada en las campañas masivas de vacunación.

Con respecto a precios de la soja, al mes de julio, se cotizó a USD 523,9 por tonelada, lo que representa un incremento del 59,3% interanual. El aumento de precios promedio se explica principalmente por la alta demanda de China y las perspectivas de una moderada producción en EE.UU. Según proyecciones de Economist Intelligence Unit (EIU) se prevé que el precio de la soja se incremente en 46,4% en el 2021 y disminuya en 1,9% en el 2022.

Por otro lado, la cotización del Petróleo Brent alcanzó USD 74,3 en julio, con un aumento interanual de 71,9%. La demanda por los combustibles se ha incrementado debido al aumento de la producción en países industriales, así como el aumento de la movilidad producto del relajamiento de las medidas sanitarias, además de problemas en la oferta que presionan su precio al alza.

Durante el 2020, los principales Bancos Centrales del mundo ejecutaron una política monetaria expansiva apenas comparable a la realizada durante la crisis económica mundial, reduciendo las tasas de interés de referencia a mínimos históricos. Esto, junto con programas fiscales de apoyo a las familias, aumentos en los precios de las materias primas y el restablecimiento parcial de las cadenas de suministro globales, ha comenzado a presionar los precios en todo el mundo. En julio, Estados Unidos registró una inflación anual total del 5,4%. En la Zona Euro, la inflación en julio fue del 2,2% interanual.

Gráfico N° 2.1.1.2
Índice de Precio de Commodities e Inflación
(En índice y porcentajes de variación)



Fuente: Banco Mundial Commodities Price Index – agosto 2021. FMI –Perspectivas de la Economía Mundial - Julio 2021

A pesar de que la Reserva Federal de Estados Unidos (Fed) anunció que realizará la primera alza de tasas de interés a finales del 2023, existe un riesgo creciente de que los bancos centrales respondan a un posible aumento de la inflación endureciendo la política monetaria. En tal escenario, los costos del servicio de la deuda aumentarían drásticamente, amenazando la recuperación global.

Las perspectivas mundiales permanecen bajo incertidumbre, con grandes riesgos relacionados a la trayectoria de la pandemia y la posibilidad de tensiones financieras en medio de grandes cargas de deuda. Controlar la pandemia a nivel mundial requerirá la colaboración entre países para la distribución más equitativa de las vacunas, especialmente para países de bajos ingresos.

2.1.2 Coyuntura Local

Respecto al escenario interno, a pesar de que el año 2020 había empezado con buenas perspectivas, el inicio de la pandemia trajo consigo alta incertidumbre y un complejo escenario sanitario, económico y social. El BCP había proyectado inicialmente un crecimiento del 4,1% para Paraguay en el 2020, sustentado principalmente en una expectativa de recuperación del sector primario, considerando que en el año 2019 había mostrado una caída del -3,1% asociado a shocks climáticos internos. No obstante, la llegada de la pandemia al país en el mes de marzo obligó a la aplicación de medidas de contención que tuvieron un impacto negativo importante en la actividad económica, el comercio y las cuentas fiscales.

El segundo trimestre del año fue el que sufrió el mayor impacto, con una caída del producto del -6,7%, en donde sectores como los servicios y manufacturas se vieron fuertemente afectados con caídas interanuales del -10,9% y -5,8% respectivamente.

El levantamiento gradual de las restricciones sanitarias, las medidas de apoyo a las familias, al sector informal afectado por la pandemia, a las pymes, y entre otras, dieron lugar a un proceso de recuperación económica. Así también el sector de construcciones, la agricultura y el consumo del gobierno, incidieron en forma positiva en el tercer trimestre del año ayudando a mitigar la caída interanual que cerró en -1,3%. Este proceso de

recuperación fue afianzándose a finales del 2020, en línea con el levantamiento de las restricciones y las medidas contra cíclicas aplicadas por el gobierno.

Ya en el cuarto y último trimestre del año, se observa una clara recuperación en los niveles de actividad, el PIB muestra un crecimiento del 1,0% interanual, explicado por el buen desempeño de la construcción (18,1%), sector que ha sido relevante en el proceso de recuperación económica, de la mano de una gran ejecución de obras públicas y privadas. Así también sectores como la manufactura (3,1%) y la ganadería (3,9%) impactaron positivamente en el resultado del trimestre. Por el lado del gasto incidieron positivamente la formación bruta de capital fijo, el consumo público y las exportaciones netas.

Finalmente, con estos resultados, Paraguay cerró el año 2020 con una caída del 0,6%, siendo una de las más bajas a nivel regional y bastante menos abrupta que la caída del 7%[30] de América Latina.

Las perspectivas para el año 2021, según la última revisión realizada por el BCP en el mes de julio, estiman cerrar el año con un crecimiento del 4,5%, tasa superior al 3,5% estimado en el mes de abril, e inclusive superior al 4,0% estimado en diciembre pasado. Las mejores perspectivas van de la mano del buen dinamismo registrado en la actividad económica en los últimos meses, del avance en el proceso de inmunización de la población y de un panorama externo más favorable.

Esta revisión al alza se da luego de que Paraguay haya acelerado el proceso de vacunación en el mes de junio, luego de haber atravesado el peor momento de la crisis sanitaria en los meses de marzo, abril y mayo, en donde se dio un aumento considerable de contagios y una agudización de la demanda de camas de internación y terapia, lo que obligó en ese momento a las autoridades a imponer nuevas medidas restrictivas.

Los indicadores mensuales de actividad económica de corto plazo mostraron caídas en los meses de enero y febrero, -5,8% y -0,6% respectivamente, debido a una base comparativa muy elevada, dado que, en esos meses del año 2020, aún no había arribado la pandemia al país. A partir del mes de marzo, se observa una fuerte recuperación de la dinámica de la actividad, con lo que hasta el momento se tienen cuatro meses de variaciones interanuales positivas. En este sentido, los meses de marzo, abril, mayo y junio representaron fuertes expansiones del orden del 8,4%, 20,0%, 12,6% y 7,0% respectivamente, acumulando en el primer semestre del año un crecimiento del 5,7% interanual.

Cabe destacar que los sectores de servicios y sus subramas (comercio, hoteles, restaurantes, etc.), las manufacturas, la ganadería y la construcción, son los que presentan una mayor recuperación en estos meses debido también a un efecto estadístico favorable. Del mismo modo, la recuperación económica se refleja en los datos del estimador de cifras de negocios (ECN), que acumula a junio un crecimiento del 13,2%, sustentado en el crecimiento al primer semestre de varias de sus subramas como la venta de vehículos 22,5%, materiales de construcción 24,1%, equipamiento del hogar 15,5%, y otras.

Al cierre del primer trimestre 2021, Paraguay ha registrado un crecimiento interanual del PIB del 0,5%, explicado por la buena dinámica del sector construcción, manufactura, servicios y la ganadería, así como también buenos desempeños por el lado del gasto en la formación bruta de capital. No obstante, los sectores agricultura, electricidad y agua, consumo privado y del gobierno, así como las exportaciones netas, mostraron resultados adversos.

[30] Informe WEO abril 2021, FMI.

En el segundo trimestre del año, se observa una fuerte recuperación, con un crecimiento del 14,5% respecto al mismo periodo del 2020. Incidieron positivamente el comportamiento interanual de los servicios, gran parte de la industria, la construcción y la ganadería. Así mismo, luego de que la cuarentena estricta haya afectado principalmente al segundo trimestre del año pasado, este año se observa una recuperación e incidencia positiva del consumo privado y del gobierno, así como de la formación bruta de capital.

De esta manera los resultados observados en lo que va del año son alentadores para prever un cierre de año con indicadores más positivos a los alcanzados en el 2020, o incluso el 2019 y así retornar a la senda de crecimiento económico sostenible.

Cuadro Nº 2.1.2.1
PIB por Tipo de Gasto Trimestral - Contribución al Crecimiento
(En porcentaje)

PIB – Gasto	2020				2021	
	I	II	III	IV	I	II
Consumo Privado	1,1%	-5,7%	-3,6%	-1,2%	-0,2%	6,3%
Consumo del Gobierno	0,7%	0,0%	0,6%	1,1%	-0,4%	0,7%
Formación Bruta de Capital Fijo	1,1%	-0,4%	1,7%	2,2%	2,7%	7,7%
Variación de Existencias	2,8%	-1,8%	-5,0%	-4,7%	0,7%	0,8%
Exportación	-2,1%	-8,7%	-1,9%	-2,3%	-3,3%	9,2%
Importación	-0,7%	-9,4%	-7,1%	-6,1%	-1,1%	10,3%
Producto Interno Bruto	**4,2%**	**-7,2%**	**-1,1%**	**1,2%**	**0,5%**	**14,5%**

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay – BCP.

Es importante mencionar que los planes del Gobierno, implementados desde el 2020, para mitigar el impacto de la pandemia, también han impulsado la recuperación económica. En este sentido, las propuestas del Gobierno para disminuir las consecuencias negativas de la pandemia del COVID-19 en los trabajadores, las medidas de apoyo a las familias, empresas, al sector informal afectado, a las pymes, entre otras medidas, se reflejan en los resultados positivos observados que se espera persistan en lo que resta del año.

Las proyecciones prevén un crecimiento en torno al 6,6% para el sector secundario, 1,5 puntos porcentuales superior a lo esperado en la revisión anterior, sustentando en el fuerte crecimiento esperado para la construcción (14,0%), y la manufactura (8,5%), mientras la rama de electricidad y agua presenta una revisión a la baja (-6,0%). Cabe resaltar, que el BCP espera crecimientos dispares en este segmento. En este sentido, se espera que las ramas ligadas a la ganadería y a la construcción tengan crecimientos significativos, como la producción de carne (13%), la producción de cuero y calzado (26%), la industria de la madera (14%), metales comunes (22%) y productos metálicos (21%). En tanto que las ramas industriales vinculadas al sector agrícola mostrarían crecimientos más moderados como la molinería y panadería (6%) y la producción de azúcar (6%).

La dinámica importante en torno al sector construcción, se da de la mano del auge observado en las construcciones civiles, tanto residenciales como de edificios corporativos. En tanto que para las obras públicas se espera una moderación, en línea con el plan de convergencia fiscal, que contempla un retorno gradual a los límites establecidos en la actual Ley de Responsabilidad Fiscal.

Por otro lado, la revisión a la baja del 2,5% al -6,0% para el sector de electricidad y agua, responde a la prolongada sequía que afecta a los afluentes hídricos que alimentan a las represas hidroeléctricas productoras de energía eléctrica en nuestro país.

En referencia al sector servicios (el más golpeado por la pandemia), se espera que alcance una expansión del 4,8%, gracias a mejores perspectivas para el comercio (9,5%), servicios a los hogares (10,0%), transporte (8,8%), restaurantes y hoteles (6,5%), y otros servicios, que de hecho ya vienen mostrando un claro repunte en lo que va del 2021, mientras los servicios gubernamentales, se espera caigan en 2,7%, en línea con el plan de convergencia fiscal mencionado.

Para el sector primario, las perspectivas prevén una caída en torno al 2,5%, más abrupta que el -2,0% esperado en la revisión anterior. Esta revisión a la baja responde a la afectación que han tenido los cultivos de ciertos productos debido a las heladas registradas en el mes de junio, que, según el Ministerio de Agricultura y Ganadería, afectaron a cerca del 40% de la siembra de maíz. Por su parte, para la ganadería se espera un crecimiento del 12,0% gracias a la excelente demanda externa de la carne vacuna paraguaya que se viene observando tanto por el lado del volumen como de los precios del mercado internacional.

Desde la perspectiva del gasto, se espera que la demanda interna muestre una expansión del 5,9%, superior al 3,7% esperado en la revisión anterior. Las proyecciones indican que los componentes de la demanda interna también experimentarán mejoras, por ejemplo, se espera que el consumo privado crezca en torno al 3,9%, lo que ya se observa en la mejora de los indicadores de actividad de corto plazo, en tanto que el consumo público también experimentaría un crecimiento del 3% aproximadamente debido principalmente a gastos sanitarios en el contexto de la pandemia.

La formación bruta de capital fijo también mostraría una importante recuperación, derivada de un mayor dinamismo de las construcciones y proyectos de inversión privada. Para las exportaciones se espera un crecimiento del 6,9%, inferior en 2,9 puntos porcentuales a la revisión anterior debido a la menor producción de energía eléctrica y maíz, atenuadas por las exportaciones de carne esperadas. Mientras las importaciones crecerían en 12,1% impulsadas principalmente por los bienes intermedios y de capital.

No obstante, aún está presente el escenario de incertidumbre relacionado a posibles rebrotes de la enfermedad y la aparición de nuevas variantes del virus. Por otro lado, la bajante del río Paraná a causa de la escasez de lluvias afectaría a la exportación de commodities, por lo que también se constituyen riesgos en la senda de recuperación.

Respecto a las medidas de inflación, las mismas mostraron un repunte en el segundo trimestre del año, en parte por la menor base comparativa, así como también por el incremento de los precios de los commodities a nivel internacional y del impacto del aumento en el precio del petróleo. En el mes de julio, la inflación continuó incrementándose, alcanzando una tasa de 5,2% interanual, con lo que la inflación acumulada llegó a 2,7% al séptimo mes del año. El resultado de la inflación es explicado principalmente por incrementos de precios en las agrupaciones de alimentos y combustibles afectados por un aumento de la demanda externa y los altos precios de los commodities en el mercado internacional.

En cuanto al tipo de cambio, la recuperación económica de los Estados Unidos ha generado un incremento en el precio del dólar, generando esta tendencia a nivel regional. Al mes de julio 2021, el guaraní ha sufrido una apreciación del 1,2% interanual en promedio lo que representa un valor de G. 6.698,1 por dólar, destacándose como una de las monedas más estables de la región en un escenario aún turbulento y de shocks internacionales que afectan a la cotización.

Cuadro Nº 2.1.2.2
Proyección de Variables Macroeconómicas (al mes de agosto 2021)
En términos nominales y en cambio porcentual

Variables Macroeconómicas	2020[a]	2021[b]	2022[b]
Cambio porcentual anual			
Producto Interno Bruto Real	-0,6	4,5	3,8
Producto Interno Bruto Nominal	2,1	9,5	7,5
Deflactor del PIB	2,7	4,8	3,7
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	2,2	4,0	4,0
Importaciones Registradas de Bienes (mill. USD)	-19,3	18,0	5,4
Tipo de Cambio Nominal (Gs/USD)	8,5	1,2	2,0
(Variables nominales)			
PIB Nominal (miles de millones de G.)[1]	241.527	264.393	284.223
PIB Nominal (millones de USD)	36.389	38.569	40.649
Deflactor del PIB	1,2	1,2	1,3
Importaciones Reg. de Bienes (mill. de USD)	9.485	11.192	11.799
Tipo de Cambio Nominal (Gs/USD)	6.771	6.855	6.992

a/Datos preliminares. b/ Proyecciones del mes de agosto. 1/PIB con Binacionales.
Fuente: Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

En el escenario macroeconómico elaborado en el mes de agosto, las proyecciones para las principales variables económicas estiman un crecimiento del PIB del 4,5% para el 2021, una inflación del 4,0%, en línea con la meta establecida por el BCP, pero bajo un elevado sesgo al alza, considerando el reciente comportamiento de los precios y las mejores perspectivas económicas. En cuanto a las importaciones registradas de bienes se espera crezcan a una tasa del 18,0% con respecto al año 2020, con lo que alcanzarían un monto de USD 11.192 millones. En lo que va del año, el monto de las importaciones de bienes registradas de enero a julio en dólares fue de USD 6.460,0 millones, lo que representó un crecimiento del 22,4% en relación con lo acumulado a julio 2020.

Respecto al tipo de cambio promedio para el 2021, la recuperación económica de los Estados Unidos, ha generado un incremento en el precio del dólar, así también, el aumento de los precios de las materias primas afectó a los precios en Estados Unidos, generando una tendencia al fortalecimiento de la divisa norteamericana a nivel regional. A pesar de esto, para el cierre del año, se espera un nivel de G. 6.855 por dólar, lo que se traduce en una depreciación del guaraní frente al dólar americano de apenas el 1,2% con respecto al tipo de cambio promedio de G. 6.771 observado durante el 2020.

En cuanto al año 2022, la expectativa es que el tipo de cambio alcance un nivel promedio de G. 6.992 por dólar, que representaría una depreciación del 2,0% respecto al tipo de cambio nominal promedio estimado para el 2021, en este sentido, se espera que el aumento en los precios de exportación de los commodities, especialmente de la soja, así como el aumento de la confianza de los inversionistas, contribuyan a aliviar las presiones cambiarias

Para el año 2022 se espera seguir avanzando en el proceso de recuperación económica, el crecimiento esperado para ese año del 3,8% considera que los sectores servicios y secundario, recuperarían su normal desenvolvimiento, teniendo en cuenta que venían creciendo a tasas del 3,5% y 4,3% en promedio en los últimos diez años (2010 al 2019), y considerando que, si se sigue avanzando en los procesos de inmunización, el contexto económico externo también favorecerá la recuperación económica interna. Se esperan

condiciones climáticas normales, y un leve incremento del área se siembra dado los precios al alza, lo que supone un buen comportamiento para el sector primario y sus diversos rubros. Así mismo, se espera una recuperación del consumo y la inversión. En cuanto al nivel de precios y el tipo de cambio nominal, se estima que la inflación se mantenga en torno al 4,0% y una depreciación de la moneda del 2,0% con respecto a la cotización promedio del dólar americano estimada para el 2021. Por último, se prevé que las importaciones registradas de bienes en dólares, presenten un incremento del 5,4% en relación con el 2021 manteniendo un nivel en torno a USD 11.799 millones.

Los principales riesgos que tendrá que enfrentar Paraguay se basan en la incertidumbre de la evolución y duración de la pandemia del Covid-19, posibles nuevas olas de contagio, la aparición de nuevas variantes del virus que podrían implicar la necesidad de imponer nuevas restricciones para contener los contagios, generando a su vez presiones fiscales. Por otro lado, la alta dependencia del sector agrícola, a través de las exportaciones, la inversión y los efectos indirectos sobre el consumo, hacen que los factores climáticos adversos como las sequías, las inundaciones o efectos de políticas comerciales que afecten el precio de los cultivos se sigan constituyendo en uno de los principales riesgos para la economía del país.

2.2 Proyección de cierre para el Ejercicio Fiscal 2021

2.2.1 Ejecución presupuestaria al mes de agosto de 2021 – Administración Central

Con el fin de observar la evolución de la gestión presupuestaria del ejercicio 2021 se realiza una división en la descripción en términos de los ingresos y gastos.

Cuadro Nº 2.2.1.1
Administración Central - Ejecución Presupuestaria Ene-Ago 2021 Vs. Ene-Ago 2020
(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Ejecución Enero-Agosto 2020	Ejecución Enero-Agosto 2021	% de Var.
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	**20.075,7**	**23.704,9**	**18,1**
Ingresos tributarios	13.706,9	16.863,6	23,0
Contribuciones sociales	1.725,0	1.907,6	10,6
Donaciones	750,7	1.174,4	56,4
Otros ingresos	3.893,1	3.759,2	(3,4)
GASTO TOTAL OBLIGADO	**23.526,4**	**23.110,1**	**(1,8)**
Remuneración a los empleados	10.713,4	10.851,0	1,3
Uso de bienes y servicios	2.127,1	2.516,0	18,3
Intereses	1.518,8	1.806,4	18,9
Donaciones	2.562,9	2.863,5	11,7
Prestaciones sociales	5.670,2	4.080,8	(28,0)
Otros gastos	934,0	992,4	6,3
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	**(3.450,7)**	**594,7**	
Adquisición neta de activos no financieros	4.591,3	4.003,3	(12,8)
Préstamo neto / endeudamiento neto	**(8.041,9)**	**(3.408,5)**	**(57,6)**

Fuente: Sistema de Contabilidad (SICO) ; BCP - Cifras preliminares

Al mes de agosto del año 2021, los ingresos tributarios han registrado un incremento de 23,0% con respecto a igual periodo del año 2020. La mejora de la actividad económica en el transcurso del ejercicio fiscal 2021 contribuyó al buen dinamismo de la recaudación proveniente de impuestos. Adicionalmente, se observa un efecto base al considerar las repercusiones derivadas de la pandemia que afectaron la recaudación tributaria en el 2020.

En lo que respecta a los ingresos no tributarios, las contribuciones sociales registraron un crecimiento del 10,6% al mes de agosto de 2021, las donaciones presentaron un crecimiento del 56,4% con respecto a lo acumulado al mismo periodo en 2020, el rubro correspondiente a otros ingresos, que incluye las regalías y compensaciones de las Entidades Binacionales, Itaipú y Yacyretá, ha registrado una reducción del 3,4%, explicada por los menores recursos recibidos de Itaipú a consecuencia de la caída en la producción de energía en el año 2020 y acrecentada en este periodo por factores climáticos adversos; respecto a Yacyreta, no se han recibido ingresos en lo que va del año.

La ejecución de gastos de la Administración Central asciende a G. 23.110,1 miles de millones acumulados al mes de agosto de 2021, inferior en 1,8% a lo desembolsado en el mismo periodo de 2020. Hasta el octavo mes del presente año, el nivel de ejecución presupuestaria del gasto total obligado alcanzó el 57% de lo programado.

En el desagregado del gasto, las remuneraciones a los empleados representan el 47% del gasto total, alcanzando la suma de G. 10.851,0 miles de millones, superior en 1,3% a la ejecución del ejercicio fiscal anterior. Dicho incremento se debe, principalmente, a la contratación del personal del sector salud como continuación de las medidas de fortalecimiento para la atención sanitaria en los hospitales en el marco de la emergencia sanitaria.

El gasto en bienes y servicios representó el 10,9%, totalizando G. 2.516,0 miles de millones, superior en 18,3% a lo ejecutado en el 2020, este aumento es explicado por el incremento en la adquisición de productos e instrumentos químicos y medicinales para el Ministerio de Salud.

Lo referente a los intereses, en el total del gasto, representaron el 7,8%, que totalizaron G. 1.806,4 mil millones; las donaciones (transferencias) representaron 12,4%, alcanzando un total de G. 2.863,5 miles de millones.

Las prestaciones sociales representaron el 17,7% del gasto total, unos G. 4.080,8 miles de millones, registrando una reducción de 28% con respecto al año anterior, como consecuencia de la disminución gradual de los programas transitorios implementados en el 2020 como el Programa Pytyvõ. Este rubro incluye principalmente las jubilaciones y pensiones contributivas, así como la asistencia social para las familias y Adultos Mayores.

La adquisición neta de activos no financieros (inversión física) alcanzó la suma de G. 4.003,3 miles de millones, inferior en 12,8% a lo observado al mes de agosto de 2020. Esta disminución se explica por el impulso extraordinario de las inversiones realizadas durante el año 2020 en el marco del Plan de Recuperación Económica “Ñapu’a Paraguay”.

El *resultado fiscal* observado al octavo mes del año presentó un resultado negativo de G. 3.408,5 mil millones (USD 497,2 millones), lo cual representa un déficit del 1,3% del PIB. Comparativamente con el mismo periodo del 2020 que resultó con un déficit del 3,3% PIB, el resultado fiscal a agosto 2021 ha mostrado una reducción del déficit en el orden de 2,0 puntos porcentuales, explicado por la recuperación económica relacionada directamente con el aumento de los ingresos, la disminución del gasto y del nivel de inversiones.

2.2.2 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2021 – Administración Central

En el año 2020, el déficit de la Administración Central fue equivalente al 6,1% del PIB, principalmente por la caída de los ingresos tributarios y el aumento de los gastos explicados por la aplicación de la Ley de Emergencia Sanitaria y el Plan de Recuperación Económica. Las proyecciones fiscales de ejecución de ingresos y gastos indican que el déficit fiscal esperado para 2021 será del 4,0% del PIB.

Cuadro N º 2.2.2.1
Administración Central - Proyección de Resultados 2021 Vs. Cierre 2020
(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Cierre 2020	Como % del PIB	Proyección 2021	% de Variación	Como % del PIB
Ingresos Totales	**32.493,9**	**13,5%**	**35.884,2**	**10,4%**	**13,6%**
Ingresos tributarios	22.739,0	9,4%	25.400,4	11,7%	9,6%
Contribuciones sociales	2.443,2	1,0%	2.724,0	11,5%	1,0%
Donaciones	1.442,5	0,6%	1.686,5	16,9%	0,6%
Otros ingresos	5.869,1	2,4%	6.073,2	3,5%	2,3%
Gastos Totales	**38.510,2**	**15,9%**	**38.770,5**	**0,7%**	**14,7%**
Remuneración a los empleados	17.512,0	7,3%	17.783,9	1,6%	6,7%
Uso de bienes y servicios	3.461,0	1,4%	4.695,0	35,7%	1,8%
Intereses	2.554,4	1,1%	3.808,0	49,1%	1,4%
Donaciones	4.561,8	1,9%	4.427,5	-2,9%	1,7%
Prestaciones sociales	9.083,0	3,8%	6.544,8	-27,9%	2,5%
Otros gastos	1.337,9	0,6%	1.511,2	12,9%	0,6%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	**(6.016,3)**	**-2,5%**	**(2.886,2)**	**-52,0%**	**-1,1%**
Adquisición Neta de Activos No Financieros	8.712,9	3,6%	7.755,0	-11,0%	2,9%
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	**(14.729,2)**	**-6,1%**	**(10.641,2)**	**-27,8%**	**-4,0%**

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

La estimación de cierre para el ejercicio fiscal 2021 contempla Ingresos Totales que representarían el 13,6% PIB. Con esto, se espera un aumento de los ingresos de 0,1 puntos porcentuales a lo recaudado efectivamente en el 2020, evidenciando así una paulatina mejora de los ingresos fiscales.

En este contexto, se espera un crecimiento del 11,7% de los **ingresos tributarios** respecto al año 2020. Con esta variación positiva se alcanzaría una presión tributaria del 9,6%, superior al 9,4% registrado el año anterior. La mejora esperada en la recaudación se explicaría por el incremento en los ingresos provenientes del comercio exterior, lo cual registraría un aumento en el orden del 13,8% en la recaudación de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), así también, en las recaudaciones de la Subsecretaria de Estado de Tributación (SET) se estiman una variación positiva en el orden del 10,1%.

Respecto a **los ingresos no tributarios**; las donaciones registrarían un aumento de 16,9% respecto al año anterior considerando importantes recursos provenientes de los convenios de financiación de programas entre la Unión Europea y la República del Paraguay, así como las donaciones recibidas en concepto de vacunas contra el COVID-19. Los otros ingresos, que comprenden principalmente las regalías y compensaciones de las entidades binacionales registrarían un aumento de 3,5% respecto al 2020, representando 2,3% del PIB. Si bien

se realiza un importante ajuste a la baja de las estimaciones iniciales relacionadas con las regalías y compensaciones de las hidroeléctricas a causa de la coyuntura climatológica adversa, se introduce excepcionalmente por este año un importante ingreso que corresponde a los recursos financieros no comprometidos de PETROPAR, conforme a lo establecido en la Ley N° 6809/21 de Consolidación Económica y de Contención Social, por un monto equivalente a USD 50 millones.

Por otro lado, el gasto total representaría 14,7% del PIB en el 2021 con un leve incremento de 0,7% nominal respecto a 2020. En este sentido, el rubro de remuneraciones a los empleados registraría un aumento del 1,6% nominal, que en términos del PIB representaría el 6,7%. Este aumento se explica por las contrataciones adicionales del personal de blanco efectuadas en el marco de la pandemia de la COVID-19 y que se mantienen en el 2021. Así también, se añade un aumento salarial del 8% al personal docente a partir del último trimestre del 2021, que ascendería a unos USD 15 millones aproximadamente.

En lo que respecta al Uso de Bienes y Servicios, se espera un crecimiento de 35,7% respecto al 2020, que representaría el 1,8% del PIB en 2021. El principal gasto corresponde a insumos médicos para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social para atender las necesidades generadas por la pandemia.

Otra partida que explica el crecimiento del gasto total corresponde al pago de intereses, con una estimación en términos del PIB en el orden del 1,4% en 2021. El aumento del pago de intereses está estrechamente relacionado con la evolución de la deuda pública, cuyo incremento se explica por el financiamiento de la Ley de Emergencia de USD 1.600 millones.

Atendiendo que en el año 2020 se incorporaron programas transitorios como Ñangareko y Pytyvõ, creados en el marco de las políticas aplicadas con la Ley de Emergencia, se espera una reducción en las Prestaciones Sociales en el 2021 en el orden del 27,9% nominal debido a que ya no se contemplan mencionadas asistencias transitorias. De esa manera, se espera que las Prestaciones Sociales representen el 2,5% del PIB en 2021.

El rubro de Otros Gastos se incrementaría en 12,9% nominal, respecto al año 2020, que representaría el 0,6% del PIB. Este aumento se explica principalmente por el aumento en el gasto destinado a la adquisición, construcción, ampliación o mejora de viviendas sociales por parte del MUVH.

El balance operativo neto, que está determinado por la diferencia entre los ingresos y gastos estimados, se espera que registre una diferencia negativa en torno al 1,1% del PIB, explicado principalmente por el aumento de los gastos destinados al incremento salarial docente, fortalecimiento del sistema de salud y el impulso que se le otorga al sector de viviendas sociales.

En cuanto a las inversiones físicas representarían el 2,9% del PIB, lo cual refleja una disminución respecto al 2020, año récord de inversiones físicas con 3,6% del PIB. El nivel de inversión estimado para 2021 supera ampliamente el promedio histórico de inversión de años previos al 2019 (en torno al 2,0% PIB). Con la aplicación del Plan de Convergencia Fiscal a partir del año 2021 para el retorno gradual a los límites de déficit fiscal sostenibles, se explica la variación negativa en el nivel de inversiones en el año 2021, cuyo valor se estima en unos USD 1.131,3 millones para la Administración Central.

En este contexto, con gastos importantes para el sector salud para hacer frente a la pandemia, el impulso a las inversiones públicas y los gastos adicionales por aumento en las remuneraciones docentes, el déficit estimado para el cierre del 2021 sería el 4,0% del PIB, que se encuentra en línea al Art. 266 de la Ley N° 6.672/20 que “APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021”, que establece que no se podrá exceder un déficit del 4,0% en términos del PIB.

2.2.2.1 Déficit Fiscal 2021 – Administración Central

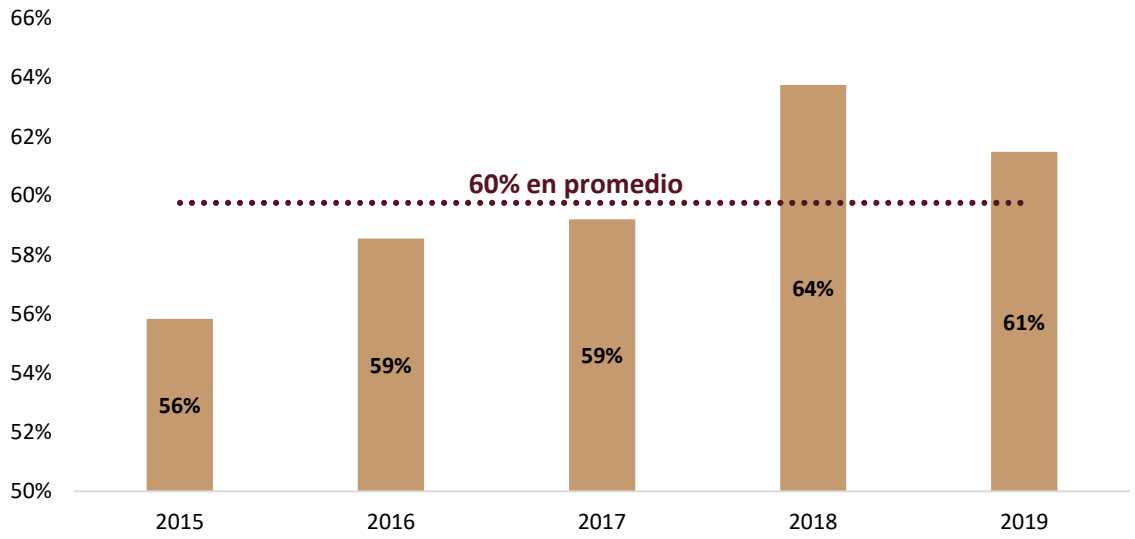
La estimación de resultado para el ejercicio fiscal 2021 se mantiene en un déficit fiscal de 4,0% del PIB. Esto se debe principalmente la dinámica de ejecución que se espera para el último cuatrimestre del año.

La ejecución de gastos aumenta considerablemente entre los meses de setiembre y diciembre de cada año. Analizando datos de 2015 a 2019, excluyendo el año atípico 2020, se observa que, en promedio, en el último cuatrimestre se registró el 60% del déficit fiscal.

Gráfico Nº 2.2.2.1.1

Administración Central - Déficit Fiscal en el último cuatrimestre 2015 - 2019

(En % de participación)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

La proyección de cierre para el 2021 contempla que se registre alrededor del 68% del déficit fiscal en el último cuatrimestre, que es levemente superior al promedio histórico registrado, atendiendo que adicionalmente se consideran gastos e inversiones de mayor cuantía para lo que resta del año.

El primer componente a considerar es el gasto salarial, que por efecto estacional se eleva en el mes de diciembre por el pago del aguinaldo. A esto, se añade el efecto del reajuste salarial al sector docente del 8% estimado en USD 15 millones. Cabe resaltar que, los aumentos salariales a docentes establecidos en años anteriores se produjeron, en su mayoría, entre el primer y segundo cuatrimestre; por ende, la estimación de ejecución del déficit durante el último cuatrimestre de 2021 se elevaría aún más con relación al observado durante el mismo periodo de años anteriores.

De igual manera, se prevé la ejecución de gastos para la consolidación económica y contención social previstos en la Ley N° 6.809/20. La ejecución adicional prevista es de USD 36 millones de dólares que corresponden específicamente a la construcción de viviendas sociales por parte del MUVH, subsidios a sectores afectados por la pandemia, seguridad alimentaria, apoyo y asistencia al INDI, CAH y DIBEN. Los demás gastos a ser financiados por la citada Ley se enmarcan en el nivel de ejecución habitual.

Adicionalmente, se considera un préstamo programático de la CAF por un monto de USD 150 millones, que dotará de mayores recursos al sistema de salud en continuidad a las medidas adoptadas para su

fortalecimiento. Otro préstamo programático con pleno impacto en el déficit fiscal estimado para el 2021 corresponde al que se otorgaría al MOPC por valor de USD 100 millones, también de la CAF.

Considerando el efecto estacional del déficit y añadiendo importantes ejecuciones de gastos e inversiones para lo que resta del 2021, se mantiene la proyección de déficit fiscal de la Administración Central en 4,0% del PIB.

2.2.3 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2021 – Gobierno General

El Gobierno General comprende a la Administración Central, los Entes Autónomos y Autárquicos, las Entidades Públicas de Seguridad Social, las Universidades Nacionales y los Gobiernos Departamentales[31].

Para el cierre de 2021, se estima que los Ingresos Totales aumenten en 9,8% respecto al año 2020, lo que determina que los Ingresos Totales representarían 16,9% del PIB. Esta cifra resulta superior a lo observado al cierre de 2020, que fue 16,8% del PIB. Este incremento de 0,1 puntos porcentuales se explica por la mejora en la recaudación tributaria proveniente de la Administración Central.

Se estima que los Gastos Totales crecerían 0,4% respecto a lo observado en 2020. El Gasto estimado con este crecimiento pasaría a representar en 2021 el 17,0% del PIB, inferior en 1,6 puntos porcentuales a las erogaciones registradas en el 2020. La disminución de gastos en términos del PIB, comparando el año 2020, se explica por la reducción de gastos en la Administración Central (en mayor medida por las menores prestaciones sociales) y se considera la disminución del gasto del Instituto de Previsión Social (IPS) considerando la reducción del gasto para el subsidio a trabajadores por cese de actividades a causa de la pandemia.

La gran disminución en los Gastos Totales y el leve aumento de los Ingresos, en términos del PIB, causaría una mejora en el Balance Operativo Neto del Gobierno General en 1,6 puntos porcentuales, respecto al observado en 2020.

La Adquisición Neta de Activos No Financieros (Inversión Física), representaría 3,3% del PIB al cierre de 2021, inferior al 3,9% del PIB para el año 2020.

Como resultado neto, se estima un déficit fiscal que alcanzaría G. 9.091,3 miles de millones, que en términos del PIB representaría el 3,4% al cierre del año 2021.

Cuadro N º 2.2.3.1
Gobierno General - Proyección de Resultados 2021 Vs. Cierre 2020
(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Cierre 2020	Como % del PIB	Proyección 2021	% de Variación	Como % del PIB
Ingresos Totales	40.575,8	16,8%	44.554,3	9,8%	16,9%
Gastos Totales	44.829,3	18,6%	45.030,7	0,4%	17,0%
Balance Operativo Neto	(4.253,5)	-1,8%	(476,4)	-88,8%	-0,2%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	9.467,9	3,9%	8.614,8	-9,0%	3,3%
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	**(13.721,4)**	**-5,7%**	**(9.091,3)**	**-33,7%**	**-3,4%**

Observación: Datos Consolidados
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

[31] Para el presente Informe de las Finanzas Públicas, no se incluyen a los gobiernos municipales debido a que el presupuesto de este nivel de gobierno no forma parte del Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2021.

2.2.4 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2021 – Sector Público

En el siguiente cuadro, se muestran las proyecciones de ingresos, gastos, inversión física y resultado fiscal para el cierre de 2021 del sector público. Este nivel de gobierno comprende al Gobierno General, las Empresas Públicas, el Banco Central del Paraguay, y el resto de las entidades financieras públicas.

Cuadro N º 2.2.4.1
Sector Público - Proyección de Resultados 2021 Vs. Cierre 2020
(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Cierre 2020	Como % del PIB	Proyección 2021	% de Variación	Como % del PIB
Ingresos Totales	51.283,1	21,2%	56.736,3	10,6%	21,5%
Gastos Totales	53.843,3	22,3%	54.506,7	1,2%	20,6%
Balance Operativo Neto	(2.560,2)	-1,1%	2.229,6	-187,1%	0,8%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	11.805,5	4,9%	10.505,4	-11,0%	4,0%
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	**(14.365,7)**	**-5,9%**	**(8.275,7)**	**-42,4%**	**-3,1%**

Observación: Datos Consolidados
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Las estimaciones muestran que, en el 2021, los Ingresos Totales tendrían un aumento del 10,6% nominal comparado al cierre de 2020. Dada esta tasa de variación, los Ingresos Totales del Sector Público pasarían a representar el 21,5% del PIB en 2021.

Considerando los Gastos Totales del Sector Público, se estima que en 2021 crecerían en 1,2% con respecto a los gastos en el año 2020. Consecuentemente, los gastos totales representarían un 20,6% del PIB, inferior en 1,7 puntos porcentuales a las erogaciones registradas en 2020.

Por otro lado, al analizar la inversión física, se proyecta una reducción en 11,0% nominal, lo cual representaría 4,0% del PIB, menor en 0,9 puntos porcentuales a la inversión física del año 2020.

Finalmente, se estima un déficit en el resultado fiscal en el orden del 3,1% del PIB. Este resultado sería menor al déficit observado al cierre del año 2020, que había alcanzado 5,9% del PIB.

2.3 El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2022

La elaboración del proyecto de presupuesto del ejercicio 2022 se ha generado en base a un escenario de recuperación de la economía paraguaya, luego de atravesar una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes, a partir de la aparición y propagación de la COVID-19.

Esta situación, si bien ha limitado las condiciones financieras, aún se mantiene la estrategia de austeridad del gasto y focalización de los recursos, también ha fortalecido el compromiso y visión, proyectando un año 2022 en asegurar recursos para el sostenimiento del sistema de salud, garantizar el financiamiento de los programas sociales, apoyar a trabajadores y empresas e implementar reformas necesarias consolidando la recuperación económica y social de manera que los beneficios del crecimiento alcancen a todos los sectores de la población, especialmente a aquellos más vulnerables.

En el Proyecto PGN 2022 se utiliza la metodología presupuestaria basada en los principios de eficiencia y prudencia, generando la continuidad al proceso de mejora del gasto público, a través de una estructura

presupuestaria orientada a resultados. El enfoque por resultados implica la asignación de recursos presupuestarios destinados a la consecución de acciones concretas planteadas por los Organismos y Entidades del Estado para satisfacer las necesidades detectadas, así como el cumplimiento de la misión de cada una de las instituciones. El presupuesto basado en resultados permitirá la evaluación de la eficiencia y del resultado de cada actividad programada en el ejercicio fiscal.

2.3.1 Administración Central

2.3.1.1 Estimación de Ingresos

La estimación de los ingresos totales para el ejercicio fiscal 2022 asciende a G. 44.313,8 mil millones. Esta estimación excede el Presupuesto Vigente 2021 en un 8,3%. Estos ingresos esperados representan el 15,6% en términos del PIB para el periodo 2022, en línea a esta misma medición, comparativamente con el ejercicio 2021, los ingresos de presupuesto vigente del año 2021 representaron 15,5% del PIB. Si bien, los ingresos para el periodo 2022 presentan una variación positiva respecto al año anterior, en términos del PIB el incremento es del 0,1% puntos porcentuales, debido a las mejores expectativas de crecimiento del producto para el año 2021.

Cuadro N º 2.3.1.1.1
Administración Central - Ingresos del PGN 2021 Vs. Ingresos del PGN 2022
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Concepto	PGN 2021 al 30/VI/21	Como % del PIB	PGN 2022	% de Variación	Como % del PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	**40.915,1**	**15,5%**	**44.313,8**	**8,3%**	**15,6%**
Ingresos tributarios	23.679,6	9,0%	27.483,9	16,1%	9,7%
Contribuciones sociales	2.989,2	1,1%	3.277,4	9,6%	1,2%
Donaciones	2.748,8	1,0%	2.904,6	5,7%	1,0%
Otros ingresos	11.497,5	4,3%	10.648,0	-7,4%	3,7%

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

La principal base de mayor nivel de ingresos esperados para el 2022, se sustenta en las mejoras en la recaudación tributaria, que se estima tendría una variación positiva en el orden del 8,2% respecto a la estimación de recaudación para el año 2021. Respecto a la presión tributaria para el 2022, se estima en 9,7% del PIB.

2.3.1.2 Asignación de Gastos

En el Proyecto de PGN 2022 para la Administración Central se prevé un nivel de asignación del gasto total de G. 41.252,6 mil millones. En contraste con el Presupuesto Vigente 2021 (corte al 30 de junio), el PGN 2022 muestra un incremento en el orden del 2,3%. En términos del PIB, la asignación del gasto representa el 14,5%.

La variación ascendente de los gastos en el 2022, respecto al año 2021, se explica por tres de sus componentes que se estiman se incrementaran: remuneraciones a los empleados, pago de intereses y prestaciones sociales. En la composición del gasto total, las remuneraciones representan el 47,0%, los intereses el 10,0% y las prestaciones sociales el 18,6%, respectivamente. El aumento en el nivel de remuneraciones a los empleados se explica por el incremento en el nivel salarial de las Fuerzas Públicas, cuyas remuneraciones están indexadas

al salario mínimo (incremento del salario mínimo de julio 2021), así también se prevé incrementos salariales para el sector docente. En los demás segmentos de funcionarios del Estado, no se realizarán incrementos en los salarios. Los intereses se han incrementado como resultado de las colocaciones y contratos de financiamientos de diversas fuentes para el impulso de las inversiones y así también para la cobertura de programas de contención económica como consecuencia del COVID-19.

Cuadro N º 2.3.1.2.1
Administración Central - Gastos del PGN 2021 Vs. Gastos del PGN 2022
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2021 al 30/VI/21	Como % del PIB	PGN 2022	% de Variación	Como % del PIB
GASTO TOTAL OBLIGADO	**40.341,6**	**15,3%**	**41.252,6**	**2,3%**	**14,5%**
Remuneración a los empleados	18.276,0	6,9%	19.372,9	6,0%	6,8%
Uso de bienes y servicios	5.196,4	2,0%	3.973,6	-23,5%	1,4%
Intereses	3.095,4	1,2%	4.128,8	33,4%	1,5%
Externa	2.720,4	1,0%	3.613,4	32,8%	1,3%
Interna	375,0	0,1%	515,4	37,4%	0,2%
Donaciones	5.101,8	1,9%	4.784,7	-6,2%	1,7%
Prestaciones sociales	7.071,9	2,7%	7.672,3	8,5%	2,7%
Otros gastos	1.600,1	0,6%	1.320,1	-17,5%	0,5%

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

2.3.1.3 Resultados

La diferencia entre los ingresos y gastos, excluyendo las inversiones, da como resultado el Balance Operativo Neto, que para el Proyecto de PGN 2022 muestra un superávit de G. 3.061,3 mil millones, lo que en términos del PIB equivale al 1,1%. El PGN vigente 2021 (al 30 de junio) expone un resultado operativo que asciende a G. 573.5 mil millones, que en contraste con el Resultado Operativo para el 2022, este lo supera en G. 2.487,7 mil millones.

La Adquisición Neta de Activos No Financieros (inversión física) para el 2022 es 38,9% menos que el PGN vigente del 2021, que medido en términos del PIB representa el 2,6%. Las inversiones del 2021 en términos del PIB serían del 4,5%, comparativamente ambas mediciones en términos del PIB muestran un diferencial de los 1,95 puntos porcentuales en detrimento al PGN 2022.

Conjugando el Resultado Operativo y las Inversiones estimadas para el 2022, se obtiene que el Endeudamiento Neto de la Administración Central asciende a G. 4.270,3 mil millones, lo que refleja un resultado fiscal deficitario en términos del PIB del 1,5%, dando cumplimiento a la Ley de Responsabilidad Fiscal respecto al tope del déficit fiscal.

Cuadro Nº 2.3.1.3.1
Administración Central - Partidas de Resultado del PGN 2021 Vs. PGN 2022
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2021 al 30/VI/21	Como % del PIB	PGN 2022	% de Variación	Como % del PIB
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	**573,5**	**0,2%**	**3.061,3**	**433,8%**	**1,1%**
Adq. Neta de Activos no Financieros	**11.990,4**	**4,5%**	**7.331,5**	**-38,9%**	**2,6%**
Activos fijos	11.905,6	4,5%	7.266,5	-39,0%	2,6%
Otros activos	84,7	0,0%	65,0	-23,3%	0,0%
Préstamo neto / endeudamiento neto	**(11.416,9)**	**-4,3%**	**(4.270,3)**	**-62,6%**	**-1,5%**

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

2.3.1.4 El Proyecto de Presupuesto 2022 y la Ley 5098/2013 de Responsabilidad Fiscal (LRF)

El Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2022 presentado por el Poder Ejecutivo cumple con la regla macrofiscal que establece que el déficit fiscal anual de la Administración Central, incluidas las transferencias, no será mayor que el 1,5% del PIB estimado para un año fiscal.

Otra regla que se establece en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) es que el incremento del gasto corriente[32] primario del Sector Público para el ejercicio fiscal 2022 no podrá exceder a la tasa de inflación interanual más el 4%. En este sentido, se destaca que la variación del gasto corriente primario para el ejercicio fiscal 2022 es de 4,1%, lo cual es inferior al tope establecido, dando cumplimiento a la citada regla.

Para el ejercicio fiscal 2022 se contemplan incrementos salariales por ajuste del salario mínimo legal vigente, dado que el mismo tuvo modificación en el 2021.

Es importante destacar que si bien, el Proyecto de Presupuesto 2022 cumple con el déficit establecido por la LRF, se debe considerar el escenario de incertidumbre que se dio en el año 2020, el 2021 marcado por la necesidad de volver a una senda de recuperación gradual de la economía, y en el 2022 lograr mantener el crecimiento económico, para lo cual es fundamental continuar brindando los recursos necesarios para el sistema de salud pública así como a las obras de infraestructura en ejecución, por lo que resulta necesario elevar el límite del déficit fiscal a 3% del PIB. A su vez, es imprescindible continuar con la aplicación del plan de convergencia fiscal para volver gradualmente al tope de déficit fiscal de 1,5% del PIB para el año 2024.

[32] El Gasto Corriente primario se define como gasto corriente excluido el pago de intereses.

2.3.2 El Sector Público del Proyecto de Presupuesto 2022

En esta sección se exponen las estimaciones de ingresos y asignaciones de gasto que corresponden a los sectores y niveles de gobierno componentes del Sector Público, que se distribuye en la Administración Central, Gobierno General y el Sector Público no Financiero para el Ejercicio Fiscal 2022

Cuadro N º 2.3.2.1
El Sector Público del PGN 2022 por Sectores Componentes
(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Presupuestario	Gobierno General	Sector Público No Financiero	Sector Público
Ingresos Totales	44.313,8	54.098,9	68.443,0	71.037,5
Gastos Totales	41.252,6	49.598,9	61.691,9	63.867,3
Balance Operativo Neto	3.061,3	4.500,0	6.751,1	7.170,2
Adquisición Neta de Activos No Financieros	7.331,5	8.364,6	11.403,0	11.644,3
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	**(4.270,3)**	**(3.864,6)**	**(4.651,9)**	**(4.474,2)**

Observación: Datos Consolidados
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Para la Administración Central, el resultado fiscal (préstamo neto/endeudamiento neto) es de 1,5% del PIB, para el Gobierno General el resultado deficitario resultante sería del 1,4% del PIB, este comportamiento se explica a razón que el diferencial de ingresos entre ambos sectores es del 22% y lo referente a los Gastos Totales es de 20%. Adicionando el Sector Público No Financiero, la variación de ingresos como de los gastos son 27% y 24%, respectivamente, con lo que el déficit resultante es del 1,6% del PIB. Consolidando las cifras del Sector Público el déficit en términos del PIB representaría el 1,6%.

Cuadro N º 2.3.2.2
El Sector Público del PGN 2022 por Sectores Componentes
(En % del PIB)

Conceptos	Presupuestario	Gobierno General	Sector Público No Financiero	Sector Público
Ingresos Totales	15,6	19,0	24,1	25,0
Gastos Totales	14,5	17,5	21,7	22,5
Balance Operativo Neto	1,1	1,6	2,4	2,5
Adquisición Neta de Activos No Financieros	2,6	2,9	4,0	4,1
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	**(1,5)**	**(1,4)**	**(1,6)**	**(1,6)**

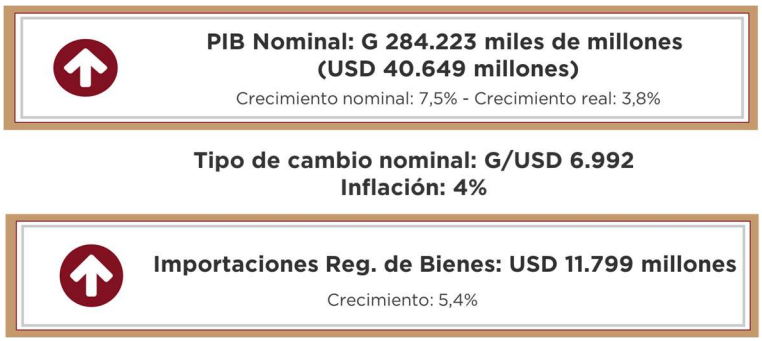
Observación: Datos Consolidados
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

2.4 Prioridades del Proyecto Ley Presupuesto General de la Nación 2022

El Proyecto de presupuesto programado para el 2022 mantiene vigente la estrategia de austeridad del gasto y focalización de los recursos, fortaleciendo el compromiso y visión de asumir grandes desafíos, principalmente, aquellos enfocados para el sostenimiento del sistema de salud, garantizar el financiamiento de los programas sociales, apoyar a trabajadores y empresas e implementar reformas necesarias consolidando la recuperación económica y social de manera que los beneficios del crecimiento alcancen a todos los sectores de la población, especialmente a aquellos más vulnerables.

Los Pilares Fundamentales para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2022 se centran en las siguientes Necesidades Prioritarias de Gasto:

Para el ejercicio Fiscal 2022 se prevé el comportamiento de las principales variables macroeconómicas de la siguiente manera:



La propuesta de presupuesto de gastos presentado es de G. 92,1 billones, que representa el 32% del PIB. Este presupuesto se distribuye en un 16% para el funcionamiento y administración de las entidades públicas, 65% para inversiones sustantivas y misionales y un 19% para el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Del total presupuestado, el 54% se encuentra asignado a la Administración Central, donde se sitúan los diferentes ministerios y poderes del Estado.

2.4.1 Sectores Estratégicos

El PGN 2022, proyecta una visión integral del Sistema de Protección social, donde los recursos están atribuidos a una inserción laboral y productiva vinculada a las políticas de inclusión y de regulación laboral, y en general de la participación productiva. Integración social vinculada a las políticas sociales no contributivas y la Previsión Social, vinculada a las políticas contributivas y a las de seguridad social, potenciado por estas estrategias principales:

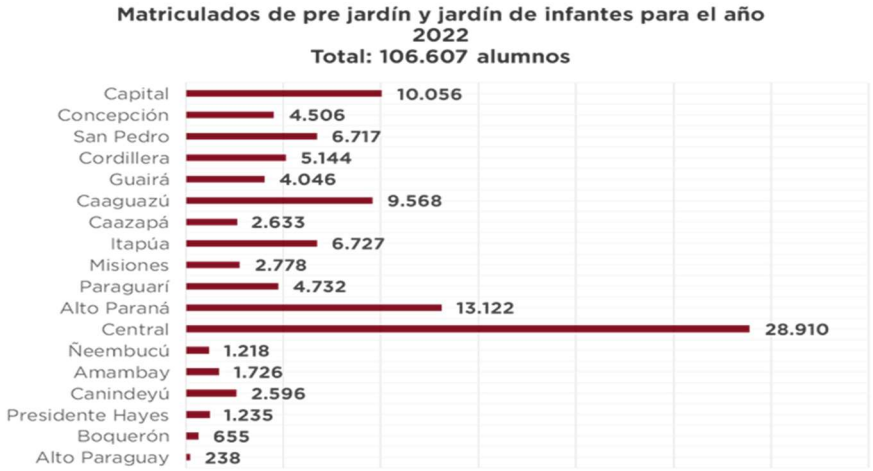
SALUD

La salud como pilar fundamental dentro de toda sociedad y más aún ahora en tiempos de pandemia, seguirá siendo fortalecida en todos los aspectos, tanto desde el punto de vista de los recursos humanos como de su infraestructura.

El presupuesto programado para el 2022 para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) es de G. 6,7 billones de los cuales G. 4 billones corresponden al pago de personal de blanco y personal administrativo, y G. 2,7 billones para gastos de medicamentos, gases industriales, materiales quirúrgicos, entre otros.

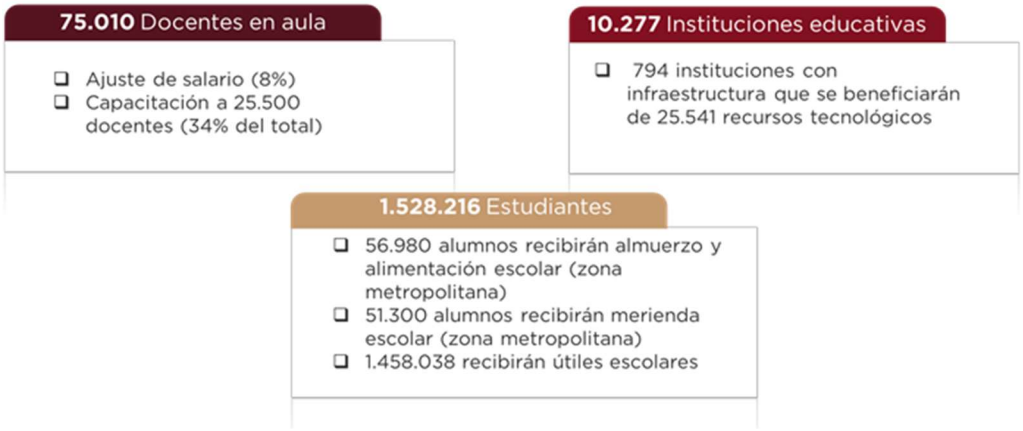
EDUCACIÓN

El reto en materia educativa es desafiante, el presupuesto asignado para el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) es de G 7,3 billones, los cuales serán distribuidos para la atención a niños y niñas, donde se prevé alcanzar una matriculación en pre jardín y jardín de infantes de 106.607 niños que representan el 37,8% del total de niños en edad de acceder a dichos servicios. Para el éxito del objetivo trazado, se invertirá en la construcción de 47 nuevos espacios educativos y el equipamiento de 202 aulas.



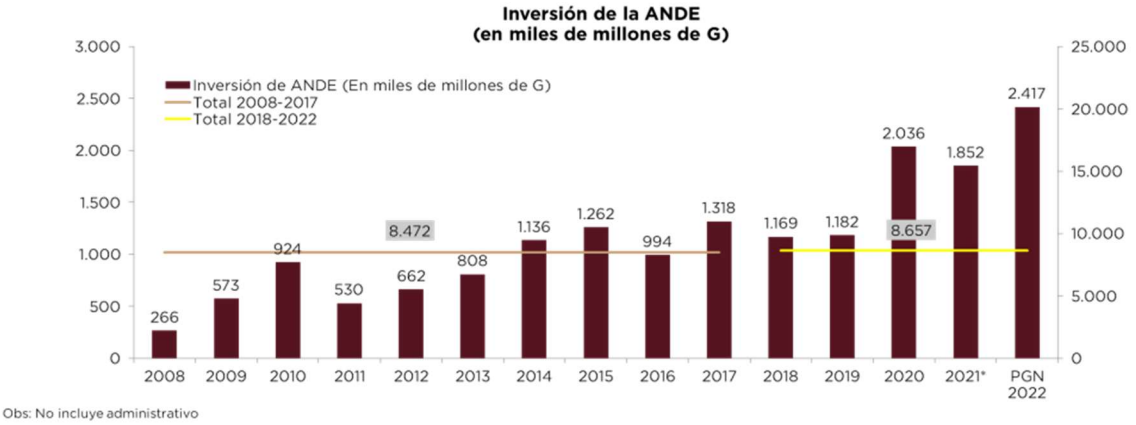
En esa misma línea, se fortalecerá el acceso de la comunidad educativa hacia un sistema más inclusivo y digital, con la construcción de una red de internet para Instituciones Educativas, que abarcará a un total de 2.123 instituciones, previéndose una inversión de G. 173 mil millones.

Así mismo, dentro del esquema de inversión para el área de la educación, proyectamos avanzar con el proceso de implementación gradual del salario básico profesional del plantel docente



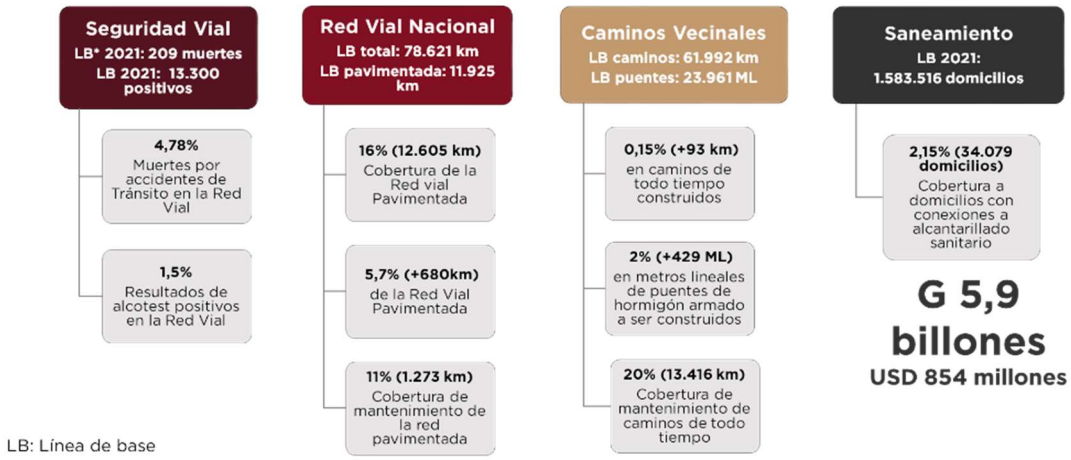
OBRAS PÚBLICAS

En lo que respecta a mejoras en la infraestructura pública, se prevé una inversión total de G 2,4 billones para la ANDE y G 5,4 billones para el MOPC, los cuales apuntan a la mejora en los sistemas de distribución de energía eléctrica y a la consecución de un total de 12.605 km de rutas pavimentadas y otros proyectos en ejecución, generando con su efecto multiplicador dentro de la economía, un resultado efectivo en el dinamismo de los productores de todos los rincones de la República.



Obs: No incluye administrativo

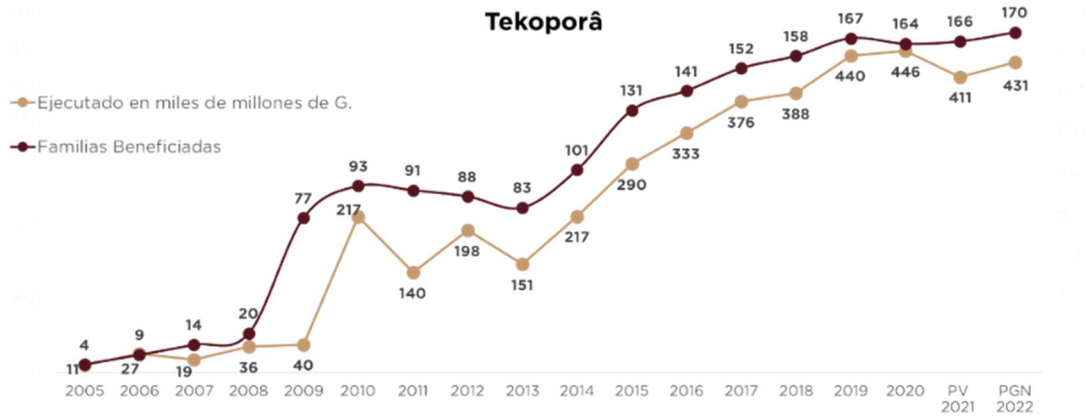
La provisión eficiente de los servicios de infraestructura es uno de los aspectos más importantes que el Gobierno considera para el desarrollo de la sociedad, puesto que el nivel de progreso de la misma, impacta directamente en la actividad económica y en la productividad en el largo plazo.



LB: Línea de base

PROTECCIÓN SOCIAL

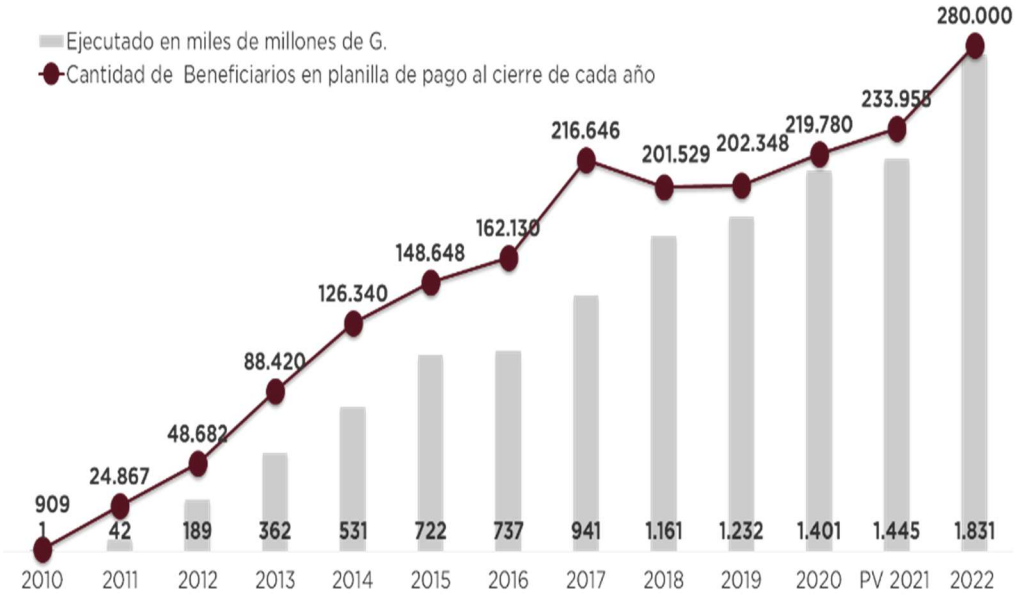
El programa Tekoporã tiene como meta beneficiar a 170.000 familias. Para ello, se destinarán G. 431 mil millones para transferencias monetarias y acompañamiento.



En lo que refiere a la protección de la niñez y adolescencia, la meta principal del 2022 es asistir a los niños desde dos enfoques, protección y promoción de sus derechos, con un presupuesto de G. 81 mil millones, y priorizando las necesidades básicas de 2.523 familias del Programa Abrazo, asistencia a 879 familias indígenas y servicios de atención de 4.732 niños en Primera Infancia.

Para los adultos mayores, se prevé la atención alimentaria que beneficiará a 280.000 personas de 65 años o más, con una inversión de G 1,8 billones.

Adultos Mayores



III. Marco Macrofiscal de Mediano Plazo

3.1 Marco Fiscal de Mediano Plazo: Instrumento de Previsión

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) es una herramienta que se enfoca en el comportamiento de la economía, las finanzas públicas, deuda externa y otras variables de interés, definiendo las medidas económicas más importantes y necesarias para promover el bienestar y crecimiento económico. El MFMP permite observar cual es el nivel que las finanzas públicas puede destinar en concepto de gastos, cuál sería la necesidad de financiamiento para proyectar el endeudamiento y así también la capacidad de recaudación por ingresos tributarios y otras fuentes de ingresos.

El MFMP es el punto de partida del proceso presupuestal y el marco de elaboración de los presupuestos de mediano plazo. Una correcta elaboración de este instrumento provee sustento para una política fiscal sólida, un presupuesto ajustado y estabilidad macroeconómica en el mediano plazo.

El presente MFMP busca aportar herramientas para el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal, bajo las premisas de la Ley de Responsabilidad Fiscal, construido en un horizonte de proyección de 5 años de acuerdo a las prácticas fiscales recomendadas. En esta edición, se incorpora un nuevo aporte que corresponde a la identificación, análisis y medición de los riesgos macroeconómicos en base a las mejores prácticas internacionales y lo que se establece en el Código de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta iniciativa se pudo llevar adelante en el marco de la asistencia técnica brindada por el FMI para el fortalecimiento de la transparencia fiscal respecto a la gestión pública y la capacidad de reacción ante las desviaciones de los pronósticos macrofiscales.

A continuación, se presenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022-2026, que comprende las secciones de proyecciones macroeconómicas, proyecciones fiscales por niveles de gobierno y una sección de riesgos macrofiscales. Este marco fiscal, implica modificaciones de las estimaciones y supuestos con respecto al marco fiscal de mediano plazo presentado el año pasado.

3.2 Proyecciones Macroeconómicas 2022-2026

Las perspectivas de crecimiento para la economía paraguaya han sido ajustadas sucesivamente al alza para el año 2021, explicadas por un desempeño económico mejor al previsto inicialmente y por mejoras en el contexto sanitario, factores que se ven reflejados en las mejoras en los indicadores de actividad económica. De esta forma, se espera que la economía paraguaya presente un crecimiento del 4,5% en el 2021. Para el año 2022, se espera que la recuperación económica continúe consolidándose, con lo que el crecimiento esperado estaría en torno al 3,8%, lo que supone un efecto rebote menor debido a una base comparativa elevada en el 2021 y la normalización de la actividad económica en el sector de servicios.

En este sentido las proyecciones para los años 2022-2026 se ubican en promedio alrededor del 3,8% anual, tasa que representa el crecimiento de tendencia de la economía, y es superior al crecimiento promedio de 2,3% registrado en los últimos 5 años 2016 al 2020. El mayor ritmo de crecimiento con relación al promedio observado en los últimos años, se explica por el rebote esperado en las tasas de crecimiento a partir del año 2021, luego de que en los años 2019 y 2020 se haya registrado una crisis climática que afectó a los sectores primario y secundario, y una crisis sanitaria sin precedentes respectivamente.

Estas previsiones de crecimiento para nuestra economía se sustentan en las proyecciones de la economía internacional, además se considera que los principales sectores productivos como la agricultura y la generación de electricidad no registren eventos climáticos extremos, por lo que mantendrían sus niveles de producción normales.

Con relación a las expectativas de la evolución de los precios, en lo que va del año 2021 las presiones inflacionarias han repuntado en el segundo trimestre, debido a la menor base comparativa y al aumento de los precios de productos alimenticios y combustibles, lo que ha llevado a que los incrementos interanuales en los meses de junio y julio (4,5% y 5,2%), se ubiquen en el rango superior de la meta inflacionaria (4% +/- 2p.p.), acumulando una inflación del 2,7% al séptimo mes del año.

La proyección de inflación se ajustó al alza de 3,8% a 4,0% para este año, en línea con el reciente comportamiento de los precios y las mejores perspectivas económicas según señala el Informe de Política Monetaria (IPoM) del mes de Junio del BCP. El repunte de la inflación en meses recientes, por encima de lo previsto anteriormente, está explicado en gran medida por el impacto de los altos precios internacionales de los commodities y por la mayor demanda externa de la carne vacuna.

La aceleración de la inflación total, si bien se debe mayormente a factores externos, en un escenario de mejor desempeño económico y un panorama sanitario más alentador que ha impulsado la demanda, los riesgos de efectos de segunda ronda y de desalineamiento de las expectativas pueden volverse más relevantes, por tanto, el Comité de Política Monetaria considera apropiado continuar con el proceso de normalización de la política monetaria a fin de garantizar el cumplimiento de la meta en el mediano plazo.

Cuadro 3.2.1
Estimación de variables macroeconómicas
(En miles de millones de G. y en cambio porcentual)

Variables Macroeconómicas	2022[a]	2023[a]	2024[a]	2025[a]	2026[a]
(Cambio porcentual anual)					
Producto Interno Bruto Real	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
Producto Interno Bruto Nominal	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5
Deflactor del PIB	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Importaciones Registradas de Bienes (mill. USD)	5,4	5,7	7,8	7,0	5,8
Tipo de Cambio Nominal (G./USD)	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
(Variables nominales)					
PIB Nominal (miles de millones de G.)[1]	284.223	305.540	328.455	353.089	379.571
PIB Nominal (millones de USD)	40.649	42.841	45.151	47.586	50.152
Deflactor del PIB	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5
Importaciones Reg. de Bienes (mill. de USD)	11.799	12.476	13.448	14.387	15.221
Tipo de Cambio Nominal (G./USD)	6.992	7.132	7.275	7.420	7.568

a/ Proyecciones. 1/ Incluye Binacionales.

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaria de Estado de Economía (SSEE).

Con respecto a la evolución del tipo de cambio, para el 2022 la proyección de depreciación del tipo de cambio nominal (moneda nacional con respecto al dólar norteamericano) es de 2,0% en promedio. Las previsiones del tipo de cambio están sujetas a una elevada volatilidad e incertidumbre, por lo que mantenemos una depreciación nominal en línea con un tipo de cambio real constante.

En lo que respecta al comercio exterior, se estima un incremento de las importaciones de bienes en dólares del 18,0% para el cierre 2021, con una tendencia positiva que persista en el 2022 expandiéndose en 5,4% y luego 5,7% en el 2023, en respuesta a una recuperación de la demanda interna. En este sentido, es preciso resaltar que los supuestos detrás de las proyecciones de las importaciones de bienes registradas se sustentan en que luego de dos años de contracciones (2019 y 2020), y una recuperación en el 2021, las importaciones retornarían a un nivel de USD 11.799 millones en el año 2022, para luego mantener un crecimiento promedio del 6,6% en el periodo 2023 al 2026.

Es importante aclarar, que, si bien las proyecciones presentadas en este informe son generadas utilizando modelos econométricos y supuestos consistentes a la coyuntura económica actual y las perspectivas sobre la evolución esperada de la economía global, las mismas están sujetas a cambios en el escenario económico, a eventuales shocks exógenos no anticipados y a cambios en los parámetros relevantes de los modelos. En la sección 3.5 se analizan los Riesgos Macrofiscales, que están asociados a la incertidumbre y posibles choques adversos a las variables macroeconómicas y su potencial impacto en las cuentas fiscales.

Estas proyecciones son revisadas a fin de año, momento en que se ajustan las estimaciones de cierre del año y se reestiman los modelos y las variables para el escenario macroeconómico.

3.3 Proyecciones Fiscales para el Periodo 2022-2026

3.3.1 Administración Central

En los años 2019 y 2020 se experimentaron recaudaciones efectivas inferiores a las esperadas en las estimaciones y adicionalmente el impacto de las medidas de la Ley de Emergencia y del Plan de Recuperación Económica con el fin de dar un impulso fiscal transitorio a la economía determinaron la necesidad de exceder el límite de déficit fiscal establecido en la LRF.

Se estima que hasta el año 2023, los resultados fiscales deficitarios seguirán superando el límite establecido en la LRF, por lo que será necesaria la implementación de medidas que impliquen la mejora de los ingresos tributarios, la eficiencia del gasto público y el retorno paulatino a los niveles de inversión históricos medidos en términos del PIB, con el fin de converger a la meta de déficit fiscal del 1,5% del PIB para el año 2024.

Esta meta de convergencia se ha establecido de manera a no interrumpir proyectos de inversiones prioritarios, además de mantener los niveles de gastos corrientes esenciales; es decir bajo la premisa de que la contención de gastos sea gradual y no implique menores recursos a sectores prioritarios como salud y educación. Por el lado de los ingresos, se prevé una mejora, pero acotada a la evolución de la economía. Cambios en el escenario de evolución de los ingresos o gastos, pueden reducir el periodo de convergencia o postergarlo.

3.3.1.1 Estimación de Ingresos

La proyección de ingresos para el ejercicio fiscal 2022 indica que los recursos de la Administración Central serían G. 38.887,5 mil millones, que representan el 13,7% del PIB. Las estimaciones indican que los recursos

en 2023 aumentarían a una tasa nominal del 7,8%, representando el 13,7% del PIB. Se espera que en el 2024 representen el 13,8% del PIB y se mantengan constantes hasta el año 2026. Es importante destacar que en la estimación de ingresos tributarios se incluye el impacto esperado de la Modernización y Simplificación Tributaria desde 2022 cuyo efecto se completaría en 2024.

Cuadro N º 3.3.1.1.1
Gobierno Central Presupuestario - Proyección de Ingresos vs. Promedio Histórico
(En % del PIB)

Conceptos	Promedio 2016-2020	Proy. 2021	Proy. 2022	Proy. 2023	Proy. 2024	Proy. 2025	Proy. 2026
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	**14,0%**	**13,6%**	**13,7%**	**13,7%**	**13,8%**	**13,8%**	**13,8%**
Ingresos tributarios	9,8%	9,6%	9,7%	9,8%	10,0%	10,1%	10,1%
Contribuciones sociales	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%
Donaciones	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Otros ingresos	2,6%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	2,2%	2,2%

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Analizando los componentes principales de los ingresos en la proyección para el año 2022, se puede observar que los ingresos tributarios representarían el 9,7% del PIB y para el año 2025 y 2026 sería el 10,1% del PIB. Las proyecciones consideran una recuperación del consumo y la inversión, como también condiciones climáticas normales[33], lo que supone una perspectiva de la evolución normal para el sector primario y sus diversos rubros.

Es importante destacar que la estimación de ingresos tributarios de mediano plazo incluye el impacto recaudatorio de la implementación total de la Ley N° 6380/19 "De Modernización y Simplificación Tributaria Nacional". Según los datos observados de recaudación del año 2020, la implementación de la Ley N° 6380/19 tuvo un impacto significativo, generando una recaudación adicional que asciende a G. 600 mil millones (USD 86 millones), lo que representa 0,23% del PIB.

La estimación de recaudación proveniente de la implementación total de la reforma tributaria prevé la generación de ingresos adicionales por 0,7% del PIB (USD 300 millones aproximadamente). Esta estimación se sostiene bajo el supuesto de implementación gradual de la reforma en el mediano plazo, previendo alcanzar su potencial recaudatorio en el año 2024.

Por otra parte, en el 2022, las Contribuciones Sociales representarían el 1,0% del PIB disminuyendo paulatinamente al 0,8% a final del periodo proyectado. Esta disminución se debe a que los ingresos por contribuciones sociales guardan directa relación con el nivel del gasto en remuneraciones, para el cual se estiman incrementos nominales anuales, pero no los suficientes para mantenerse en términos del PIB. Ante el menor nivel de remuneraciones en relación con el PIB, se estiman también menores porcentajes para los ingresos por contribuciones sociales.

Por el lado de las Donaciones, estas representarían el 0,7% del PIB en el 2022, considerando recursos adicionales provenientes de los convenios de financiación de programas entre la Unión Europea y la República del Paraguay, suscriptos en 2020. Se estima que este nivel se mantendría hasta finales del año 2026.

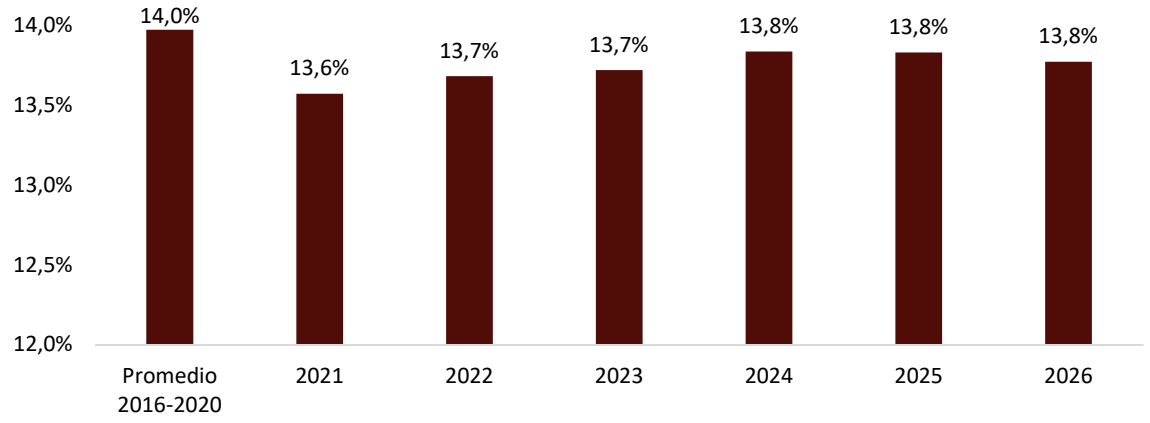
Con respecto a Otros Ingresos proyectados, en el año 2022, se estima representaría el 2,3% del PIB, con un incremento del 9,7% respecto al periodo anterior. Uno de los componentes de este concepto de ingresos

[33] En los últimos años se han intensificado las condiciones climáticas severas, lo que imprime una incertidumbre adicional al escenario de proyección y el potencial impacto fiscal.

corresponde a Royalties y Compensaciones recibidos de parte de las Binacionales, que representaría aproximadamente el 45% del total de Otros Ingresos. Atendiendo a lo transcurrido en el 2021 los ingresos provenientes de Itaipú fueron 33% menos de lo que se estimaba y 14,5% menos a lo recaudado en el 2020.Por lo tanto, para el 2022 se prevé una reducción en los ingresos provenientes en este concepto en un 9% aproximadamente, tendiendo a una recuperación a los niveles promedios anteriores al 2021 a partir del año 2023. Esto incide en la reducción del Total de Otros Ingresos respecto al promedio de los periodos 2016-2020 en los cuales representaba 2,6% PIB.

En el siguiente gráfico se observa, en porcentaje del producto interno bruto, el promedio histórico de los ingresos totales, estimación de cierre 2021 y la proyección de recursos para los años 2022-2026 de la Administración Central (Gobierno Central Presupuestario):

Gráfico Nº 3.3.1.1.1
Gobierno Central Presupuestario - Evolución de Ingresos Totales
(En % del PIB)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

3.3.1.2 Proyección de gastos

El gasto de la Administración Central en 2022 totalizaría G. 39.647,6 mil millones, que representa el 13,9% del PIB. Estos gastos se reducirían en el mediano plazo, conforme a la necesidad de converger gradualmente al límite de la LRF. Con este propósito, el gasto para el año 2024 debería representar el 13,3% del PIB, lo cual refleja un ajuste de 0,6 puntos porcentuales con respecto a lo estimado en 2022. Para el año 2026 se espera que el gasto total represente el 13,2% del PIB.

En cuanto a la composición del gasto, la mayor parte del mismo se destina a la remuneración de los empleados. En las estimaciones de gasto para el 2022, esta partida representa el 6,6% del PIB, la cual debería de reducirse en 0,7 puntos porcentuales para el año 2026, cuyo valor en términos del PIB seria del 5,9%; esto implica que durante el periodo 2022-2026 las remuneraciones deben mantener un crecimiento promedio de 4,7%, menor a la tasa promedio de 6,2% registrada en los últimos 5 años previos. En ese sentido, se espera contener este gasto limitando los aumentos salariales tanto para el personal permanente como el contratado, y permitiendo únicamente el crecimiento vegetativo del personal de blanco y de las Fuerzas Públicas, hasta llegar a la meta de niveles sostenibles del resultado fiscal.

Cuadro N º 3.3.1.2.1
Gobierno Central Presupuestario - Proyección de Gastos vs. Promedio Histórico
(En % del PIB)

Conceptos	Promedio 2016-2020	Proy. 2021	Proy. 2022	Proy. 2023	Proy. 2024	Proy. 2025	Proy. 2026
GASTO TOTAL OBLIGADO	**13,8%**	**14,7%**	**13,9%**	**13,6%**	**13,3%**	**13,3%**	**13,2%**
Remuneración a los empleados	6,7%	6,7%	6,6%	6,3%	6,1%	6,0%	5,9%
Uso de bienes y servicios	1,3%	1,8%	1,2%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%
Intereses	0,7%	1,4%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%
Donaciones	2,0%	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%
Prestaciones sociales	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,6%
Otros gastos	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

De la misma manera, se espera que el gasto proyectado para 2022 en concepto de Bienes y Servicios, que representaría el 1,2% del PIB, se vaya reduciendo en términos del PIB, por efecto de las medidas de racionalización del gasto a ser implementadas. En este sentido, se pretende limitar a cero el crecimiento en todos los gastos de bienes y servicios hasta llegar a la meta de resultado fiscal, a excepción de los gastos imprescindibles como alimentos y medicamentos. Con esto, la mencionada línea de gasto podría reducirse en 0,1 puntos porcentuales para el 2026 respecto a lo proyectado en 2022.

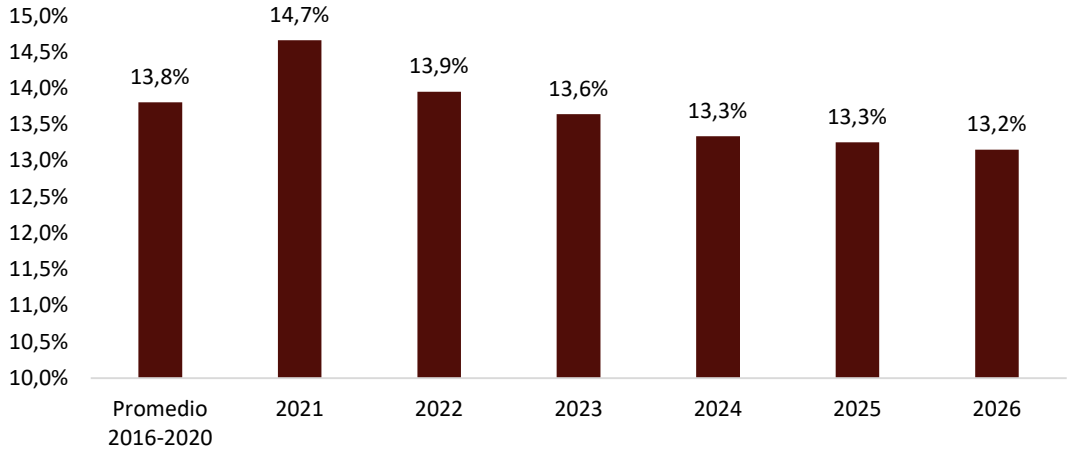
El pago de intereses de la deuda pública estimado para 2022 representa el 1,6% del PIB y se espera que se mantenga a ese nivel en todo el periodo de proyección. Este nivel de intereses guarda relación con las proyecciones de la deuda pública y la estrategia de manejo de la misma para el periodo considerado.

La estimación del gasto por donaciones en 2022 representa el 1,6% del PIB, y se mantendría en el mismo nivel hasta el 2025, pero con variaciones por debajo del crecimiento esperado de la economía. Esta tendencia guarda estrecha relación con los ingresos esperados en concepto de regalías y compensaciones de las hidroeléctricas binacionales. Por este motivo, se proyecta que ese rubro del gasto represente el 1,5% del PIB en el 2026.

Las prestaciones sociales presentan una tendencia creciente a lo largo del periodo considerado. Para el 2022 representarían el 2,5% del PIB y alcanzarían el 2,6% del PIB para 2026. Este incremento se debería, principalmente, a la mayor incorporación de jubilados y pensionados contributivos, específicamente lo correspondiente al Magisterio Nacional, Fuerzas Públicas y Funcionarios del Sector Público. Así también, se espera el incremento anual en la cantidad de beneficiarios de los programas de asistencia social, principalmente en el programa de subsidio a adultos mayores.

En el siguiente gráfico puede apreciarse el nivel gasto total considerado su promedio histórico, la estimación de cierre 2021 y el Marco Fiscal de mediano plazo, como % del PIB:

Gráfico Nº 3.3.1.2.1
Gobierno Central Presupuestario - Evolución del Gasto Total
(En % del PIB)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

3.3.1.3 Proyección del Resultado Fiscal

Considerando los ingresos proyectados para el ejercicio fiscal 2022, con los respectivos gastos y la inversión pública esperada para ese año, se registraría un déficit de 3,0% del PIB para el Gobierno Central Presupuestario (Administración Central).

El déficit fiscal se reduciría gradualmente para el resto del periodo proyectado, pero aún por encima de lo establecido en la LRF hasta el 2023. Sin embargo, se estima que para el año 2024 el déficit fiscal retorne al límite de 1,5% del PIB. Además, para los siguientes años continuaría la disminución gradual del déficit fiscal de la Administración Central llegando al 1,4% del PIB en el año 2026.

Cuadro N º 3.3.1.3.1
Gobierno Central Presupuestario - Proyección de Resultado vs. Promedio Histórico
(En % del PIB)

Conceptos	Promedio 2016-2020	Proy. 2021	Proy. 2022	Proy. 2023	Proy. 2024	Proy. 2025	Proy. 2026
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	0,2%	-1,1%	-0,3%	0,1%	0,5%	0,6%	0,6%
Adquisición Neta de Activos no Financieros	2,6%	2,9%	2,8%	2,4%	2,0%	2,0%	2,0%
Préstamo neto / endeudamiento neto	**-2,5%**	**-4,0%**	**-3,0%**	**-2,3%**	**-1,5%**	**-1,4%**	**-1,4%**

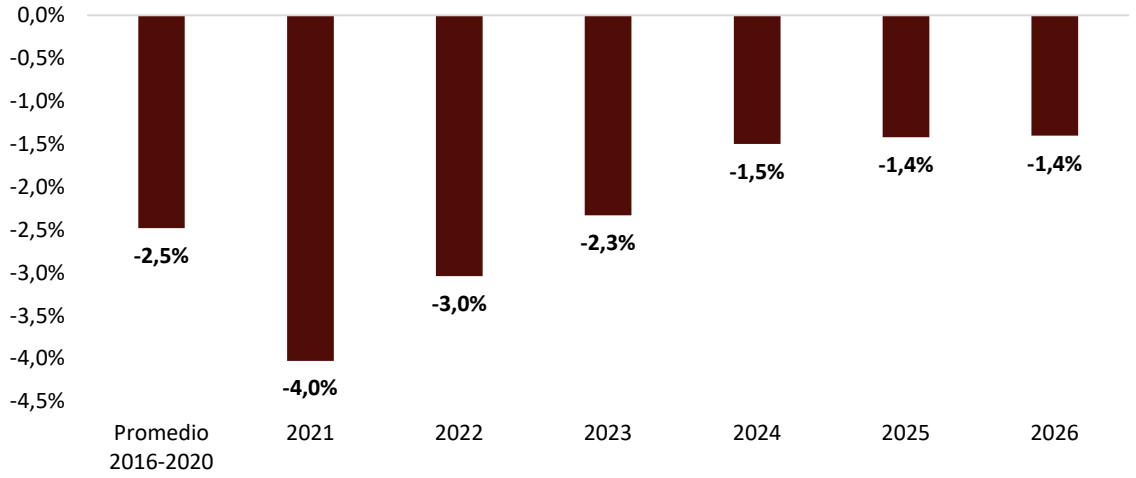
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

De manera gráfica, se presentan a continuación las proyecciones de resultado fiscal de la Administración Central:

Gráfico Nº 3.3.1.3.1

Gobierno Central Presupuestario - Evolución del Resultado Fiscal

(En % del PIB)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

3.3.1.4 Actualización de las Proyecciones de Resultado Fiscal 2022-2026

El marco fiscal de mediano plazo expuesto en la sección anterior incorpora actualizaciones respecto al escenario proyectado para el Informe de Finanzas Públicas PGN 2021.

Los ajustes incorporados para esta edición del IFP PGN 2022 en el segmento de los gastos proyectados, se realizaron en los siguientes conceptos:

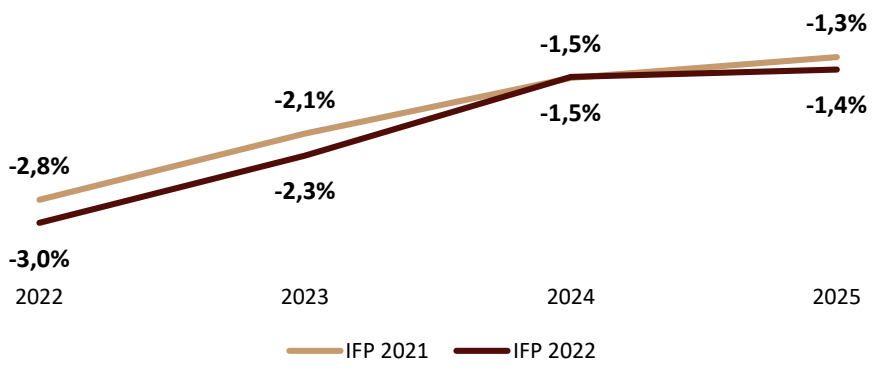
1. Remuneraciones a los empleados: para los años 2022 y 2023, en términos del PIB, se ha estimado en 6,6% y 6,3% respectivamente; que supera las estimaciones expuestas en el IFP 2021, que para los mismos años se previa en el orden del 6,4% y 6,1% del PIB. Esta variación se explica por:
   - i) La estimación del ajuste salarial del 8% al sector docente en el último trimestre del 2021, con su respectiva incidencia en el mediano plazo. Este ajuste no se contemplaba en la elaboración del Plan de Convergencia descripto en el 2021, atendiendo que una de las medidas principales del Plan establecía el nulo aumento salarial en el sector público, solamente podría darse el incremento vegetativo del número de funcionarios para áreas esenciales.
   - ii) Contratación de personal de blanco para el Ministerio de Salud, que se ha incrementado de forma considerable en los periodos 2020 y 2021 debido a la necesidad de atención sanitaria como efecto del COVID-19. En la actualización del IFP 2022 se proyecta mantener el número de personal de salud en el mediano plazo, por la incertidumbre que aún plantea la pandemia en materia de salud.
   - iii) Ajuste salarial de las Fuerzas Públicas, atendiendo que los sueldos de este sector estan indexados al salario mínimo y con su incremento en Julio/2021, se realizó el ajuste respectivo para el ejercicio 2022 de los pagos salariales de las Fuerzas Públicas y su efecto en el mediano plazo.

2. Pago de Intereses: en términos del PIB, el promedio en este concepto se estimó en 1,3%. Realizado el ajuste, la estimación de pago de interés para el 2022 al 2026, en promedio, sería el 1,6% del PIB. Esto es debido al aumento del saldo de la deuda de Administración Central proyectado para 2021, considerando desembolsos importantes que se prevén en lo que resta del año, principalmente para el financiamiento de gastos de salud y de inversión pública.
3. Donaciones: en términos del PIB, para el IFP 2021 se estimaba en 1,7% en promedio para la serie de análisis, al realizar el ajuste, las estimaciones se reducen a 1,6% en términos de PIB, atendiendo que los gastos en Donaciones se sustentan por los Ingresos provenientes de las Regalías y Compensaciones de las Entidades Binacionales que también se han reducido.

Con el incremento de los Gastos, se acentúa la necesidad de acelerar la convergencia de las inversiones públicas a sus niveles históricos en torno al 2,0% en términos de PIB, manteniendo un promedio de USD 1.000 millones de inversión pública tradicional por año. El Plan de Convergencia estipula que para el 2024 se alcanzaría tales niveles históricos, y a partir de ese año se proyecta que se mantendría en los parámetros del periodo proyectado.

Finalmente, las interacciones de los ajustes, principalmente, en los gastos y la disminución de las inversiones arrojan como resultado que el déficit fiscal para los años 2022 y 2023 aumenten en 0,2 puntos porcentuales. Para el 2024, el déficit queda invariable en términos del PIB, debido al ajuste más acentuado del nivel de inversión. En los años 2025 y 2026 el déficit se estima en 1,4% PIB.

Gráfico Nº 3.3.1.4.1
Gobierno Central Presupuestario - Evolución del Resultado Fiscal del Marco Fiscal
Proyecciones IFP 2022 vs IFP 2021
(En % del PIB)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

3.3.2 Marco Fiscal del Gobierno General y Sector Público 2022-2026

El Marco Fiscal para el Gobierno General, en el periodo 2022-2026, muestra las mismas tendencias que se presentan en el Gobierno Central Presupuestario, con ingresos totales crecientes y gastos decrecientes. Se observa una mejora del Balance Operativo Neto o Resultado Operativo. Junto con el nivel esperado de inversiones físicas, se determina un déficit fiscal en descenso a lo largo del periodo. Inicialmente, las

proyecciones fiscales para el año 2022 se estiman con un déficit del 2,4% del PIB, disminuyendo progresivamente a un déficit de 0,7% del PIB para el 2026.

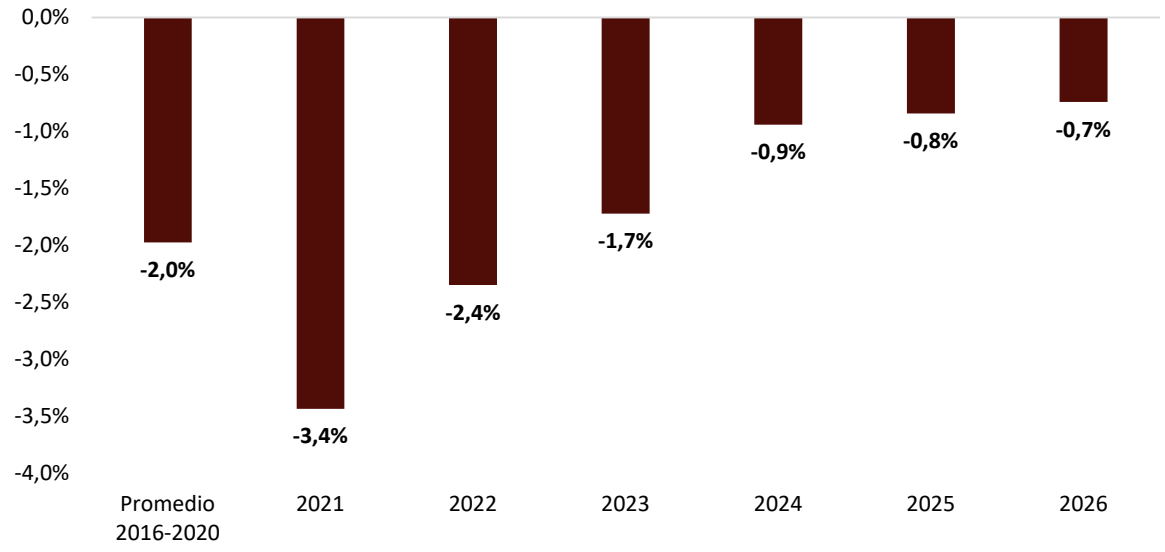
Cuadro N º 3.3.2.1
Gobierno General - Proyecciones vs. Promedio Histórico
(En % PIB)

Conceptos	Promedio 2016-2020	Proy. 2021	Proy. 2022	Proy. 2023	Proy. 2024	Proy. 2025	Proy. 2026
Ingresos Totales	17,4%	16,9%	17,0%	17,0%	17,1%	17,1%	17,1%
Gastos Totales	16,3%	17,0%	16,2%	15,9%	15,6%	15,5%	15,4%
Balance Operativo Neto	**1,1%**	**-0,2%**	**0,8%**	**1,1%**	**1,5%**	**1,6%**	**1,7%**
Adquisición Neta de Activos No Financieros	3,1%	3,3%	3,2%	2,8%	2,5%	2,5%	2,5%
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	**-2,0%**	**-3,4%**	**-2,4%**	**-1,7%**	**-0,9%**	**-0,8%**	**-0,7%**

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

En el siguiente gráfico, elaborado como porcentaje del PIB, se observa el déficit fiscal promedio observado entre 2016 y 2020, la estimación de cierre para el 2021y el Marco Fiscal para el Gobierno General en el periodo 2022-2026:

Gráfico Nº 3.3.2.1
Gobierno General - Evolución del Resultado Fiscal
(En % del PIB)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

El Marco Fiscal para el Sector Público en el periodo 2022-2026 muestra igual tendencia que en el Gobierno General. Las proyecciones para este nivel de gobierno determinan un déficit fiscal para el año 2022 entorno al 2,0% del PIB, que se reduciría gradualmente en el mediano plazo proyectado y representaría un déficit del 0,3%, en el año 2026.

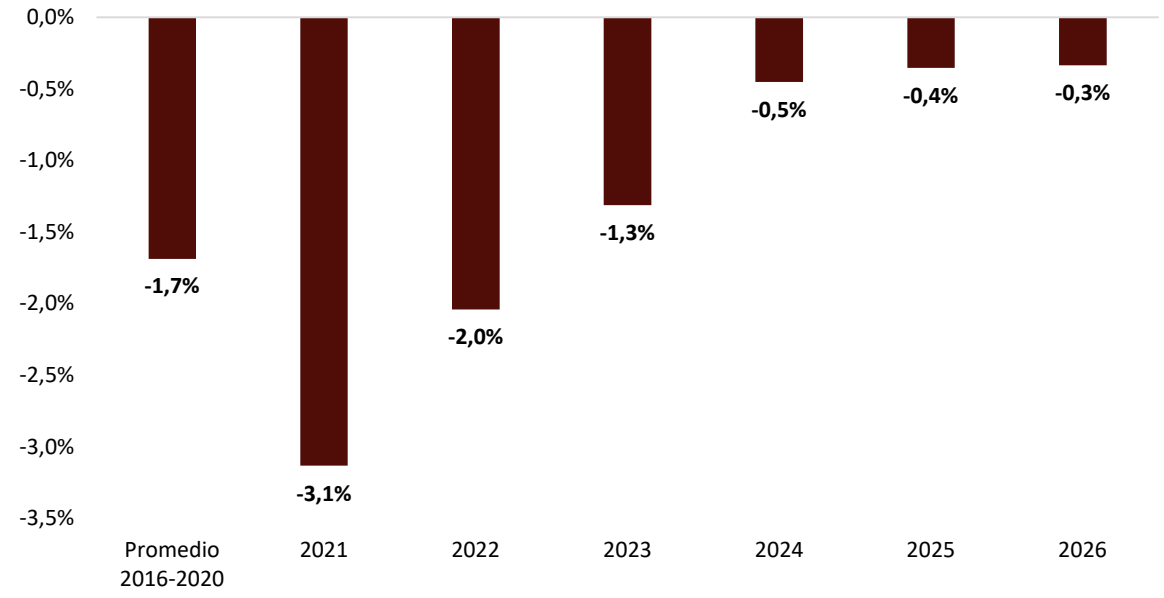
Cuadro N º 3.3.2.2
Sector Público - Proyecciones vs. Promedio Histórico
(En % del PIB)

Conceptos	Promedio 2016-2020	Proy. 2021	Proy. 2022	Proy. 2023	Proy. 2024	Proy. 2025	Proy. 2026
Ingresos Totales	22,1%	21,5%	22,0%	22,0%	22,1%	22,1%	22,1%
Gastos Totales	20,0%	20,6%	20,2%	19,9%	19,6%	19,5%	19,4%
Balance Operativo Neto	**2,1%**	**0,8%**	**1,8%**	**2,2%**	**2,6%**	**2,7%**	**2,7%**
Adquisición Neta de Activos No Financieros	3,8%	4,0%	3,9%	3,5%	3,0%	3,0%	3,0%
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	**-1,7%**	**-3,1%**	**-2,0%**	**-1,3%**	**-0,5%**	**-0,4%**	**-0,3%**

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Se presenta a continuación un gráfico, elaborado como porcentaje del PIB, que muestra la evolución esperada del déficit fiscal para el Sector Público:

Gráfico Nº 3.3.2.2
Sector Público - Evolución del Resultado Fiscal
(En % del PIB)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

3.4 Análisis de Sostenibilidad de la Deuda

El análisis de sostenibilidad de Deuda es un ejercicio que se realiza para medir el potencial impacto en la evolución de la Deuda ante perturbaciones en las principales variables como el déficit fiscal, el crecimiento del PIB, la tasa de interés, entre otros; que afectan la relación Deuda/PIB, para lo cual se presenta un escenario base de evolución de la deuda, y luego se presentan los escenarios alternativos que consideran las perturbaciones a las variables del modelo. El análisis de sostenibilidad es realizado a nivel de la Administración

Central para analizar la evolución de la deuda ante el impacto de los shocks sobre el plan de Convergencia Fiscal propuesto en el marco de la Ley de Responsabilidad fiscal para los próximos años.

Con un nivel de desembolsos acumulados al primer semestre del 2021 de USD 946,3 millones, el cual incluye: la emisión de bonos soberanos por un monto USD 496,4 millones, los desembolsos de préstamos con organismos multilaterales y bilaterales por USD 201,3 millones, la emisión de bonos internos por USD 172,6 millones y el reconocimiento de los tramos terminados y utilizables del Proyecto del Corredor Bioceánico en el marco de la Ley N° 5.074/13 por USD 76,0 millones; la relación Deuda/PIB de la Administración Central alcanzó un ratio de 30,2% al cierre del primer semestre del 2021.

El escenario base que se utiliza es el desarrollado en la sección 3.3.1 y que corresponde a las proyecciones fiscales de la Administración Central, consistente con el marco fiscal de mediano plazo presentado. En este sentido, el escenario se proyecta algo conservador, considerando un crecimiento del PIB de 3,8% al cierre del 2022, mientras que para los próximos años se pronostica que el nivel de crecimiento promedio anual se mantenga constante en torno al crecimiento de tendencia de la economía. La tasa de interés doméstica se mantiene constante en 7,8% y corresponde a la tasa promedio ponderada de los Bonos del Tesoro al mes de diciembre de 2020.

En lo que respecta, a la evolución del tipo de cambio del guaraní con respecto al dólar de EE.UU., se estima una tasa de depreciación del 2% al cierre del 2022 y se espera que este valor permanezca constante para los siguientes años. Es importante resaltar que, su estabilidad depende de varios factores exógenos, como, por ejemplo: el nivel de las exportaciones, de la Política Monetaria (Paraguay y Estados Unidos), de las remesas y la incertidumbre del contexto económico global, entre otros.

El resultado fiscal primario surge de las proyecciones de ingresos y gastos públicos (estimación de ejecución de gastos). La tasa de inflación se mantiene constante y acorde a la meta de inflación del Banco Central del Paraguay (BCP) y para la tasa de interés del endeudamiento externo (en moneda extranjera) se utiliza el rendimiento promedio de los Bonos Soberanos al mes de junio de 2021, correspondiente a la Administración Central, el cual es del 4,4%.

Cuadro Nº 3.4.1
Evolución del ratio Deuda / PIB de la Administración Central
Escenario Base

Línea Base	2022	2023	2024	2025	2026
Crecimiento Real PIB	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%
Tasa de Interés Doméstica	7,8%	7,8%	7,8%	7,8%	7,8%
Tasa de Depreciación de la moneda	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Déficit Primario (*)	-1,5%	-0,7%	0,1%	0,2%	0,1%
Inflación	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%
Tasa de Interés externa	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%
Deuda/PIB ratio	**32,9%**	**33,2%**	**32,7%**	**32,2%**	**31,6%**

Fuente: Ministerio de Hacienda. / (*) Administración Central

Bajo estos supuestos que se consideraron para el escenario base, la evolución del ratio Deuda/PIB muestra un perfil que si bien es creciente hasta el 2023, empieza a descender en los años siguientes, en línea al Plan de Convergencia Fiscal en el mediano plazo.

A partir de estos resultados se procedió a incorporar algunas perturbaciones a las principales variables del modelo, a fin de observar el comportamiento de la relación Deuda/PIB y si alguno de estos genera un impacto significativo en el ratio.

Escenario 1: Se considera una depreciación nominal de la moneda igual a 15%, 10% y 5% para los años 2022, 2023 y 2024 respectivamente, para luego volver a su tendencia normal.

Escenario 2: Reducción de la tasa de crecimiento de la economía al (-2,0%) para el año 2022, de 0% para el año 2023 y 1% para el año 2024, para luego volver a recuperarse paulatinamente a sus niveles de crecimiento de tendencia.

Escenarios 3 y 4: Aumento de la tasa de interés doméstica (en moneda nacional) igual a 8,5% para el año 2022 y a 8,0% para el 2023; y, un aumento de la tasa de interés externa (en moneda extranjera) a 6,1% para el 2022 y a 5% para el 2023.

Escenario 5: Se supone un incremento del déficit primario de la Administración Central igual a 2,5% para el año 2022 y de 1,5% para el 2023 para luego converger nuevamente a su senda.

Cuadro Nº 3.4.2
Simulación de Escenarios al modelo de Deuda
(Modelo Endógeno)

Modelo Endógeno de Deuda Simulación			
Escenarios	**2022**	**2023**	**2024**
Depreciación de la moneda	15,0%	10,0%	5,0%
Crecimiento del PIB	-2,0%	0,0%	1,0%
Tasa de Interés Externa	-2,5%	-1,5%	-
Tasa de Interés Doméstica	6,1%	5%	-
Déficit Primario (*)	8,5%	8%	-
Año de Inicio		2022	

Fuente: Ministerio de Hacienda. / (*) Administración Central

Con estos supuestos sobre las variables que determinan la evolución de la deuda, podemos observar el comportamiento que genera cada perturbación al ratio Deuda/PIB. En el cuadro N° 3.4.2, se observa que cada escenario de simulación presenta un crecimiento del ratio, lo cual es un resultado esperado considerando los choques simulados; la trayectoria de la deuda se muestra especialmente sensible ante cambios significativos en la depreciación del tipo de cambio. Al respecto, la depreciación del tipo de cambio de 15% produce un incremento de la deuda de 3,5 puntos porcentuales del PIB, en relación con el escenario base. Asimismo, una depreciación del 10% para el 2022 y de 5% para el 2023 eleva los ratios de deuda en niveles cercanos al 39,2% y al 39,7% respectivamente.

Por otro lado, los supuestos que consideran la desaceleración de la economía traerían consigo un incremento de ratio de Deuda/PIB en torno al 34,7%, 36,4% y 36,8% en los años 2022, 2023 y 2024, respectivamente.

Un incremento de las tasas de interés doméstica y externa hará que la deuda aumente a 33,3% y 33,9% del PIB en los años 2022 y 2023. Por otra parte, un aumento del déficit fiscal traería aparejado un incremento del nivel de endeudamiento al 33,9% y al 35,0% en los años 2022 y 2023, respectivamente.

La acción conjunta de los acontecimientos considerados en los escenarios 1 a 5, conducen a un crecimiento del ratio Deuda/ Producto, hasta situarse a partir del año 2022, en niveles superiores al 40% del PIB.

Cuadro Nº 3.4.3
Evolución del ratio de Deuda / PIB de la Administración Central
Escenarios con perturbaciones

Deuda/PIB ratio con perturbaciones	2022	2023	2024	2025	2026
Escenario 1: Depreciación	36,4%	39,2%	39,7%	39,0%	38,4%
Escenario 2: Crecimiento del PIB	34,7%	36,4%	36,8%	36,2%	35,6%
Escenario 3 y 4: Tasas de Interés externa e interna.	33,3%	33,9%	33,4%	32,8%	32,3%
Escenario 5: Déficit Primario(*)	33,9%	35,0%	34,5%	33,9%	33,3%
Escenario 5: Choques combinados	**40,1%**	**45,8%**	**47,6%**	**46,8%**	**46,1%**

(*) Administración Central
Fuente: Ministerio de Hacienda.

Por último, es importante mencionar que los choques simulados a cada variable en particular impactan de manera independiente sobre la evolución del ratio deuda/PIB, manteniendo todo lo demás constante. Es decir, no estamos considerando que un mayor nivel de depreciación del tipo de cambio, puede tener un efecto en el déficit fiscal, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos que están ligados al tipo de cambio.

3.5 Riesgos Macroeconómicos de la Administración Central

3.5.1 Introducción

Las proyecciones de las principales variables macroeconómicas están expuestas a cierto grado de incertidumbre debido a cambios que puedan presentarse en la trayectoria de estas variables. Los riesgos macroeconómicos se reconocen como las desviaciones de las principales variables macroeconómicas respecto a las proyecciones del escenario base realizadas para el Presupuesto General de la Nación (PGN) del Ejercicio Fiscal del siguiente año.

Los riesgos macroeconómicos se relacionan con las variables macroeconómicas que afectan a las proyecciones de los ingresos fiscales, gastos fiscales y el nivel de deuda pública. Entre las variables macroeconómicas que afectan el nivel de ingreso, gasto y de deuda pública están: el Producto Interno Bruto, la inflación, el tipo de cambio, el nivel de salario mínimo, el nivel de importaciones de bienes y las tasas de interés.

En el caso de Paraguay, los riesgos macroeconómicos están relacionados con las proyecciones fiscales; por el lado de los **ingresos**, con los ingresos tributarios, contribuciones sociales, y los ingresos de las entidades binacionales, y, por el lado de los **gastos**, con las remuneraciones, donaciones, prestaciones sociales y el pago de los intereses de la deuda pública.

Por otro lado, los riesgos macroeconómicos también afectan el nivel de la deuda pública, dado que variaciones en las proyecciones fiscales pueden generar variaciones en la necesidad de financiamiento originalmente estimada. Cambios en la trayectoria de las variables macroeconómicas como el crecimiento económico, la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés repercuten en los niveles de deuda pública.

Este nuevo apartado del Informe de Finanzas Públicas se enfoca en presentar la identificación, análisis y medición de los riesgos macroeconómicos. Este análisis se realizó siguiendo los lineamientos referentes a las mejores prácticas internacionales y a lo que establece el Código de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional. Este Código recomienda realizar análisis de sensibilidad de las principales variables macroeconómicas asociadas con los riesgos macroeconómicos.

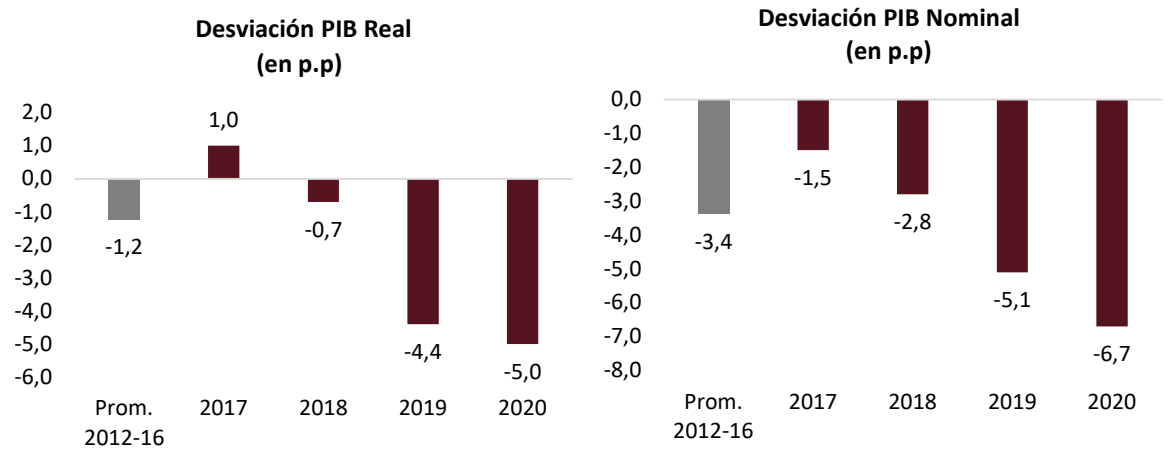
En esta primera etapa del análisis de los riesgos fiscales se trabajó en los riesgos macroeconómicos. En este sentido, el desafío en la agenda de fortalecimiento institucional es complementar el análisis en el corto plazo y elaborar en una segunda etapa un informe de riesgos fiscales que también incorpore el análisis de los riesgos específicos: como los relacionados a las Asociaciones Público Privadas (APPs), las Empresas Públicas, los Gobiernos Subnacionales, el Riesgo Asociado a las Pensiones y las Garantías del Estado.

El objetivo principal del análisis de riesgos es contribuir al fortalecimiento de la transparencia fiscal respecto a la gestión pública y la capacidad de reacción ante errores de pronósticos macrofiscales.

3.5.2 Desviaciones históricas de los pronósticos de las variables macroeconómicas

Las propias características de la economía paraguaya agregan incertidumbre a las proyecciones macroeconómicas y fiscales. Es así que, los factores estructurales que caracterizan a nuestro país podrían generar desviaciones de las proyecciones de las variables macroeconómicas. Estos factores son la alta dependencia del sector económico primario, la incertidumbre respecto a las condiciones climáticas y la influencia de los choques externos en la economía nacional, entre otros.

Gráfico Nº 3.5.2.1
Errores de Pronóstico Histórico – PIB Real y PIB Nominal
(En puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Finanzas Publicas y el Anexo Estadístico del BCP.
Obs.: las desviaciones representan la diferencia entre los datos observados con respecto a la estimación inicial en t-1.

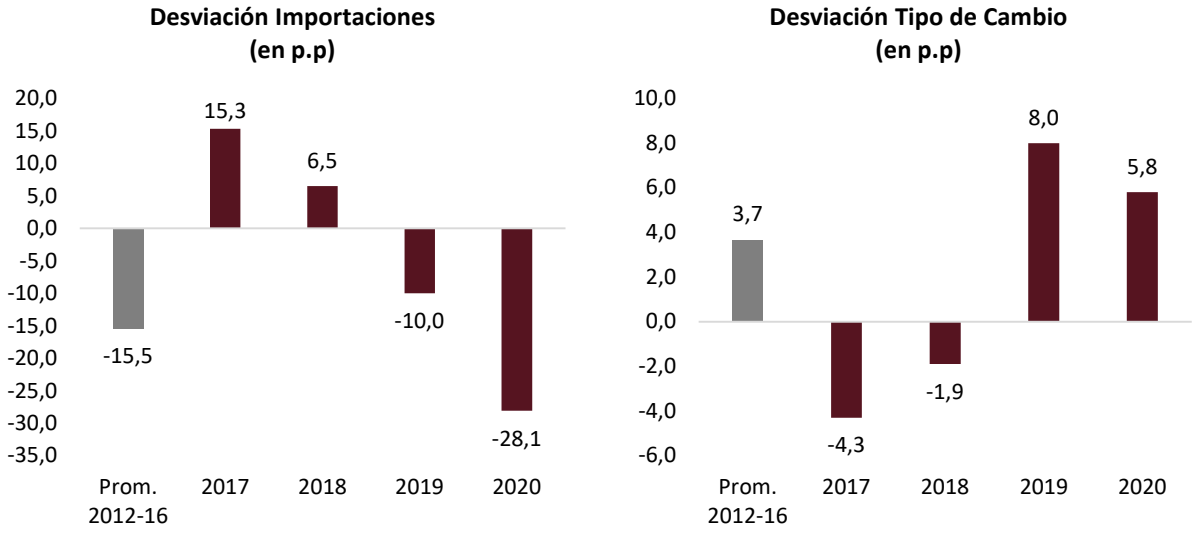
Las principales variables macroeconómicas que afectan las proyecciones fiscales son: el Producto Interno Bruto (PIB) Nominal, el Tipo de Cambio Nominal (TCN) G./USD, el nivel de importaciones registradas de bienes y el nivel de inflación (cuyo mecanismo de transmisión es la variación en el salario mínimo).

Entre las variables en las que se observan mayores desviaciones se encuentran el PIB (real y nominal) y el nivel de importaciones registradas. Con relación al PIB, se observa que en los años 2019 y 2020 se produjeron importantes desviaciones, que están explicadas por un menor crecimiento de la economía.

En este sentido, en el 2019 se observaron situaciones climáticas adversas, primeramente, una sequía seguida de inundaciones, que incidieron fuertemente en el sector primario de la economía. En el año 2020 se observaron los efectos negativos de la pandemia del COVID-19, explicados por la caída del comercio internacional y las medidas de confinamiento impuestas para frenar el avance del virus, que terminaron afectando los niveles de actividad económica.

En cuanto a las desviaciones de las importaciones registradas de bienes, luego de la contracción en el 2016, producto de la recesión economía que afectó a nuestros principales socios comerciales: Argentina y Brasil, se observa un mejor desempeño a lo inicialmente estimado en el 2017 y 2018. Posteriormente, en el 2019 y 2020 nuevamente se registraron contracciones por los motivos expuestos en el párrafo anterior.

Gráfico Nº 3.5.2.2
Errores de Pronóstico Histórico – Importaciones Registradas y Tipo de Cambio Nominal
(En puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Finanzas Publicas y el Anexo Estadístico del BCP.
Obs.: las desviaciones representan la diferencia entre los datos observados con respecto a la estimación inicial en t-1.

Las desviaciones del tipo de cambio nominal del guaraní contra el Dólar Estadounidense se observan principalmente en aquellos años de menor crecimiento económico, y también de una retracción en las importaciones registradas de bienes, que se dieron en el 2019 y 2020, por los motivos ya mencionados.

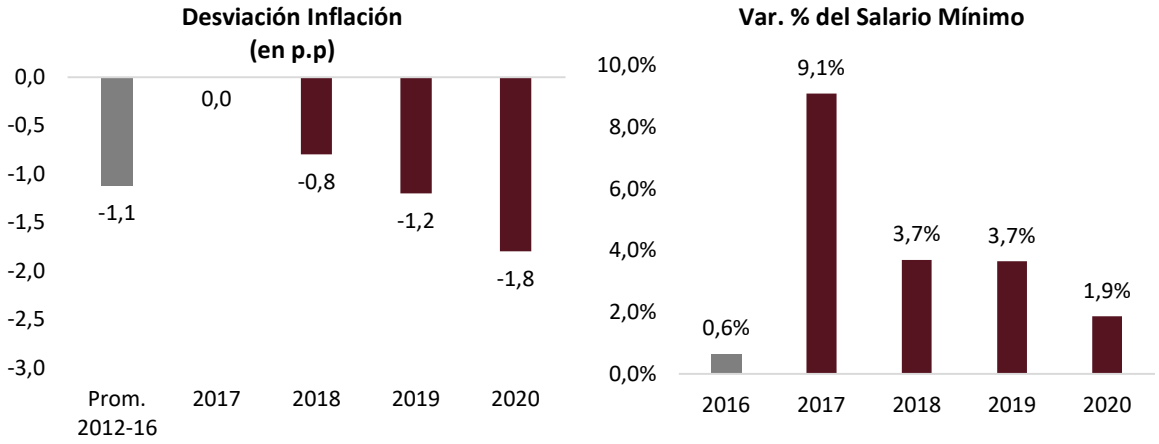
En cuanto a las desviaciones en la inflación, se observa que los últimos años la misma se ubicó por debajo de la meta del 4% establecida por el BCP. De igual manera, esta variación anual en la inflación se traslada en la actualización que se realiza en el salario mínimo a mediados de cada año. Es importante resaltar que antes

del 2017, las actualizaciones en el salario mínimo se realizaban cuando la inflación acumulada superaba el 10%, por lo que las actualizaciones se realizaban en promedio cada dos años y medio.

Gráfico Nº 3.5.2.3

Errores de Pronóstico Histórico Inflación – Variación Anual del Salario Mínimo

(En puntos porcentuales y en %)



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Finanzas Publicas y el Anexo Estadístico del BCP.
Obs.: las desviaciones representan la diferencia entre los datos observados con respecto a la estimación inicial en t-1.

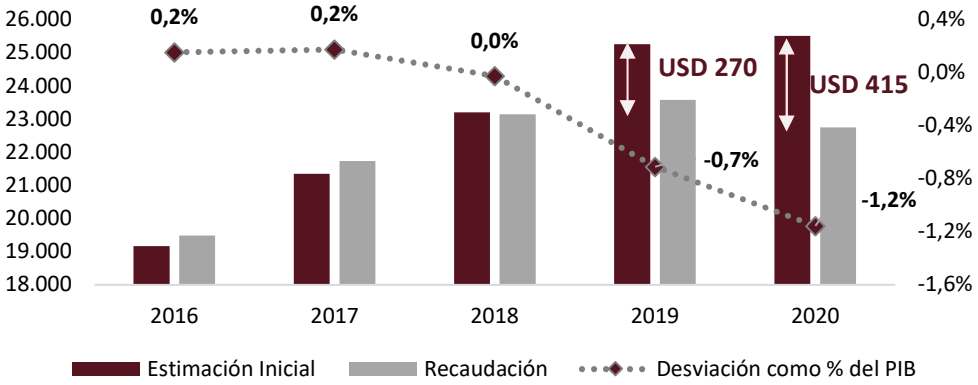
Las desviaciones de las proyecciones de los parámetros macroeconómicos afectan a las proyecciones fiscales, especialmente en lo que respecta a la proyección de los ingresos tributarios, que se realiza tomando como base la evolución del PIB Nominal, la inflación, el tipo de cambio y el nivel de importaciones, cuyas variaciones afectan la recaudación de los principales tributos.

En línea con las desviaciones del PIB, también las estimaciones de ingresos tributarios se vieron particularmente afectadas en los ejercicios fiscales 2019 y 2020, cuando se dejaron de recaudar USD 270 y USD 415 millones respectivamente, como se observa en el Grafico 3.5.2.4.

Gráfico Nº 3.5.2.4

Errores de Pronóstico Histórico – Ingresos Tributarios

(En miles de millones de guaraníes, millones de USD y en % del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Macro-Fiscal del Ministerio de Hacienda.

3.5.3 Análisis de Sensibilidad del Resultado Fiscal

3.5.3.1 Ingresos Fiscales

El análisis de la sensibilidad parte de la identificación de los ingresos fiscales que se encuentran relacionados con los parámetros macroeconómicos o indexadores. Los ingresos de la Administración Central (A.C.) se dividen en cuatro principales grupos: los ingresos tributarios, las contribuciones sociales, las donaciones y otros ingresos. De estos, las donaciones no presentan relación alguna con los parámetros macroeconómicos, por lo que no se realiza el análisis de sensibilidad para esta línea de ingreso.

Cuadro N° 3.5.3.1.1 – Ingresos Fiscales de la A.C. indexadas a parámetros macroeconómicos
(En miles de millones de guaraníes y en %)

Ingresos relacionados a parámetros macroeconómicos	Ingresos Fiscales 2022	Participación en los Ingresos Fiscales	Indexadores
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	**44.313,8**	**100%**	
Ingresos tributarios	27.483,9	62,0%	PIB Nominal, TCN, Importaciones
Contribuciones sociales	3.277,4	7,4%	Inflación
Otros ingresos	10.648,0	24,0%	-
Regalías y compensaciones	3.831,7	8,6%	TCN
Ingresos no relacionados a parámetros macroeconómicos			
Donaciones	2.904,6	6,6%	-

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2022.

Los ingresos tributarios representan el mayor porcentaje de los ingresos del fisco, representando estos el 62% de los ingresos. Por su parte, las Contribuciones Sociales y los Otros Ingresos representan el 7,4% y 24,0% de los Ingresos Fiscales, respectivamente. Finalmente, las Donaciones constituyen el 6,6% de los Ingresos Fiscales, sin embargo, como ya mencionó, esta línea de ingreso no se encuentra indexada a ningún parámetro macroeconómico.

En el caso de los ingresos tributarios, estos están indexados a los parámetros macroeconómicos como: el PIB, el tipo de cambio nominal y el nivel de importaciones registradas. Cabe destacar que una característica del sistema tributario paraguayo es que en promedio el 45% de los ingresos tributarios corresponden a los impuestos al comercio exterior.

Las contribuciones sociales están indexadas a la inflación, cuyo mecanismo de transmisión es la variación en el salario mínimo, debido a que el sector de las fuerzas públicas (policías y militares) tiene su nivel de ingreso indexado a las variaciones en el salario mínimo.

Finalmente, dentro de otros ingresos se encuentra lo percibido en royalties y compensaciones, que están indexados al tipo de cambio nominal, debido a que representan pagos que son realizados en moneda extranjera.

El cuadro N° 3.5.3.1.2 muestra el impacto de la variación de 1 punto porcentual en los parámetros macroeconómicos sobre la recaudación tributaria. El análisis de sensibilidad del PIB es el que tiene un efecto más significativo sobre la recaudación tributaria. Es decir, un incremento del 1% del PIB resulta en un aumento del 0,41% (equivalente G. 111,3 mil millones) de la recaudación tributaria. Una diminución de este parámetro en la misma proporción causaría una disminución en el ingreso tributario en la misma magnitud.

En cuanto a las importaciones y el tipo de cambio nominal, un aumento del 1% de estos parámetros aumentan el ingreso tributario en 0,25% y 0,26% (equivalente a G. 68,1 miles de millones y G. 72,7 miles de millones) respectivamente.

Cuadro N° 3.5.3.1.2 – Análisis de Sensibilidad de los Ingresos Tributarios
(En miles de millones de guaraníes y en %)

Ingresos Tributarios (Impacto de la var. 1 p.p. en cada variable)	(Var. Nominal)	(Var. %)
PIB	111,3	0,41%
Importaciones	68,1	0,25%
Tipo de Cambio Nominal	72,7	0,26%
Total	**252,1**	**0,92%**

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Macro-Fiscal del Ministerio de Hacienda.

La siguiente línea de ingresos analizada corresponde a las Contribuciones Sociales que representan el 7,4% de los ingresos fiscales. Éstas comprenden los ingresos provenientes de las contribuciones obligatorias de los empleados públicos al sistema de jubilaciones, pensiones y servicios de salud, que se calculan sobre la remuneración imponible de cada sector. Al encontrarse vinculadas con el salario, se considera que el indexador para este rubro corresponde a la inflación ya que, la misma determina el aumento del salario mínimo legal vigente (como se explicará en la sección sensibilidad de gastos). Se exceptúan las contribuciones correspondientes al Instituto de Previsión Social (IPS), dado que están por fuera de la cobertura del informe, que es la A.C.

Dentro de otros ingresos, que representan el 24% de los ingresos totales, se considera un componente importante el concepto de regalías y compensaciones de las entidades Binacionales Itaipú y Yacyretá. Los aportes que realizan estas entidades representan el 36% del total de otros ingresos y se efectúan en dólares americanos, por tal motivo, el indexador aplicado es el tipo de cambio nominal. El resto de otros ingresos corresponde a tasas, multas, cánones que no se consideran por no identificarse la relación con los parámetros macroeconómicos.

En el cuadro N° 3.5.3.1.3 se muestra el impacto de la variación de 1 punto porcentual en la inflación y en el tipo de cambio nominal que afectan a las contribuciones sociales y a las regalías y compensaciones, respectivamente. Este análisis evidencia que el aumento en 1 punto porcentual de la inflación repercute en un incremento del 0,29% (G. 9,4 mil millones) en las contribuciones sociales. Por su parte, un aumento de un

1 punto porcentual sobre la tasa de variación del tipo de cambio nominal, determina un incremento de las regalías y compensaciones en 0,98% (G. 37,6 mil millones).

Cuadro N° 3.5.3.1.3 – Análisis de Sensibilidad de los Ingresos por Contribuciones Sociales, Regalías y Compensaciones
(En miles de millones de guaraníes y en %)

Ítems	(Var. Nominal)	(Var. %)
Contribuciones sociales	9,4	0,29%
Otros Ingresos	37,6	0,35%
Regalías y compensaciones	37,6	0,98%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Macro-Fiscal del Ministerio de Hacienda.

3.5.3.2 Gasto Total

El análisis de la sensibilidad parte de la identificación de los gastos primarios que se encuentran relacionados con los parámetros macroeconómicos. Los gastos totales de la Administración Central (A.C.) se dividen en remuneración a los empleados, uso de bienes y servicios, intereses, donaciones, prestaciones sociales y otros gastos. De estos no se analizan los rubros de uso de bienes y servicios ni los de otros gastos, debido a que estos no presentan relación alguna con los parámetros macroeconómicos.

Por otro lado, el análisis de sensibilidad de los pagos de intereses se presenta en la siguiente sección, dado que el mismo se determina con modelos más detallados y específicos relacionados a los riesgos de sostenibilidad de la deuda pública.

Cuadro N° 3.5.3.2.1 – Gastos de la Administración Central Indexados a los parámetros macroeconómicos
(En miles de millones de guaraníes y en %)

Ítems relacionados a parámetros macroeconómicos	Gasto Total 2022	Participación en el Gasto	Indexadores
GASTO TOTAL OBLIGADO	**41.252,6**	**100%**	
Remuneración a los empleados	19.372,9	47,0%	Inflación
Donaciones	4.784,7	11,6%	TCN
Prestaciones sociales	7.672,3	18,6%	Inflación
Ítems no relacionados a parámetros macroeconómicos			
Uso de bienes y servicios	3.973,6	9,6%	-
Otros gastos	1.320,1	3,2%	-
Ítems relacionados al análisis de sostenibilidad de la deuda pública			
Intereses	4.128,8	10,0%	Tasa de interés, TCN

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Macro-Fiscal del Ministerio de Hacienda.

El gasto en remuneraciones representa el 47% del gasto total. El indexador utilizado para el análisis de sensibilidad es la inflación, ya que por Ley N° 5.764/16 el salario mínimo se reajusta sobre la base de la variación interanual del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Así también, las prestaciones sociales representan el 18,6% de todos los gastos. Estas prestaciones, que corresponden específicamente a la jubilación, se actualizan anualmente conforme al IPC informado por el Banco Central del Paraguay (BCP).

Por otra parte, el gasto por donaciones representa el 11,6% de los gastos totales y tiene relación directa con los ingresos por regalías y compensaciones ya que, por leyes especiales, lo que se recauda en este concepto debe ser transferido a otras unidades de gobierno (gobernaciones y municipios). Por lo expuesto, el indexador contemplado para el gasto por donaciones es el del tipo de cambio nominal.

Cuadro N° 3.5.3.2.2 – Análisis de Sensibilidad de los Gastos
(En miles de millones de guaraníes y en %)

Ítems	(Var. Nominal)	(Var. %)
Remuneración a los empleados	55,3	0,29%
Donaciones	16,6	0,35%
Prestaciones Sociales	62,6	0,82%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Macro-Fiscal del Ministerio de Hacienda.

En la tabla 3.5.3.2.2 se muestra el impacto del aumento de 1 punto porcentual en la inflación y en el tipo de cambio nominal que afectan a remuneraciones, donaciones y prestaciones sociales. Este análisis evidencia que la variación en 1 punto porcentual de la inflación repercute en un incremento del 0,29% (G. 55,3 mil millones) en las remuneraciones a los empleados. Con el mismo supuesto, las prestaciones sociales aumentan en 0,82% (G. 62,6 mil millones) y manteniendo el supuesto de variación de un 1 punto porcentual pero esta vez sobre la tasa de variación del tipo de cambio nominal, se determina un incremento del gasto por donaciones en 0,35% (G. 16,6 mil millones).

3.5.3.3 Pago de Intereses de la Deuda

a) Shock a la Tasa de Interés Real – Administración Central

Para estimar el impacto del shock de la tasa de interés real, se ha utilizado el modelo de Análisis de Sostenibilidad de la Deuda Pública para países con acceso a los mercados del FMI. Esto permitió efectuar un análisis de sensibilidad del nivel de endeudamiento público a posibles shocks macroeconómicos y fiscales y la capacidad que tiene nuestro país para honrar sus compromisos a corto, mediano y largo plazo.

En este contexto, se ha supuesto un shock a la tasa de interés real de financiamiento de la deuda del Paraguay. Para ello, se ha simulado un escenario en el cual se verifica que el nivel de las tasas de interés real aumenta en 1% en el año 2022, hecho que repercute en un aumento del costo de financiamiento para el país.

Cuadro N° 3.5.3.3.1 – Impacto del Shock a la Tasa de Interés Real sobre el Pago de Intereses en el 2022
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Impacto del Shock de Tasas de Interés sobre el Pago de Intereses	
	2022
Escenario Base	
Total Pago de Intereses % PIB	1,3%
Total Pago de Intereses[34]	3.699,7
Deuda Existente	2.909,8
Deuda Nueva	789,9
Aumento de Tasas	
Total Pago de Intereses % PIB	1,4%
Total Pago de Intereses	3.996,8
Deuda Existente	2.909,8
Deuda Nueva	1.087,0
Diferencia del Pago de Intereses con respecto al escenario base	***297,1***
PIB Nominal	**284.223**

Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda.

En general, se verifica que la variable tasas de interés tiene una relación directa sobre el crecimiento del pago de intereses, pues la estructura actual de la deuda genera una sustitución de deuda vieja por deuda nueva, la cual se estará colocando a un costo mayor. En este sentido, ante el aumento de la tasa de interés real en 1% para el 2022, los pagos de interés aumentan en G. 297,1 mil millones, lo cual es equivalente al 0,1% del PIB.

b) Shock a la Tasa de Cambio real de la economía - Administración Central

Para este segundo shock, se ha analizado el impacto que puede generar una depreciación de la moneda sobre el pago de los intereses. Por ello, se ha supuesto el escenario en el cual se verifica una depreciación del tipo de cambio real en torno al 1% para el año 2022.

En el siguiente cuadro 3.5.3.3.2 se muestran los resultados del supuesto de una depreciación del tipo de cambio real en 1% para el año 2022, lo que repercute en un ligero aumento del pago de intereses de la deuda pública, en torno a G. 37 mil millones.

El análisis de sensibilidad no considera el potencial impacto en las demás variables macroeconómicas que una depreciación real puede tener, por lo que el resultado es indicativo de la magnitud que puede ocasionar en el pago de intereses de la deuda, permaneciendo todo lo demás constante.

Por otro lado, si la depreciación del tipo de cambio real es del 2%, el impacto en el aumento del pago de intereses de la deuda pública, aumentaría a G. 74 mil millones.

[34] Los datos utilizados para el análisis de sensibilidad del pago de intereses corresponden al 2020.

Cuadro N° 3.5.3.3.2 – Impacto del Shock de la Tasa de Cambio real de la economía sobre el Pago de Intereses
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Impacto del Shock de Tipo de Cambio real sobre el Pago de Intereses	
	2022
Escenario Base	
Total Pago de Intereses % PIB	1,30%
Total Pago de Intereses[35]	3.699,7
Deuda Existente	2.909,8
Deuda Nueva	789,9
Aumento de Tasas	
Total Pago de Intereses % PIB	1,31%
Total Pago de Intereses	3.736,7
Deuda Existente	2.937,0
Deuda Nueva	799,7
Diferencia del Pago de Intereses con respecto al escenario base	***37,0***
PIB Nominal	**284.223**

Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda.

3.5.3.4 Resultado Fiscal Total

El análisis de la sensibilidad del resultado fiscal se determina mediante la agrupación de los análisis de sensibilidad de los ingresos y gastos fiscales, que fueran detallados en las secciones anteriores. De esta manera, se puede observar que el impacto de 1 punto porcentual en los parámetros macroeconómicos repercute en una reducción del 0,13% de los ingresos fiscales (equivalente a G. 59,8 mil millones).

Por la parte del gasto total, la variación de 1 punto porcentual en los parámetros macroeconómicos impacta en 1,14% (G. 468,6 mil millones). Finalmente, el efecto en el resultado fiscal es del 12,4% (G. -528,4 mil millones). Es decir, el impacto de la variación de 1 punto porcentual en todos los parámetros macroeconómicos incrementa el déficit en un G. 528,4 mil millones equivalente al 0,2% del PIB.

De los resultados obtenidos en el análisis de sensibilidad, parece ser que los gastos son más sensibles que los ingresos ante los choques a las variables macroeconómicas y en este sentido, resalta el impacto en el pago de los intereses de la deuda. Este componente es afectado por dos variables económicas, el tipo de cambio y la tasa de interés. Del monto total del aumento del gasto de G. 468,6 mil millones, el aumento en los intereses es de G. 334,1 mil millones, lo que representa el 71% del aumento total.

Por el lado de los ingresos fiscales, el componente más importante son los ingresos tributarios, y estos son los más afectados por los choques a las variables económicas. Es así, que los ingresos tributarios son afectados por el PIB nominal, el nivel de las importaciones y el tipo de cambio. El efecto neto total en los ingresos tributarios es de una reducción de G. 106,7 mil millones, que es compensado por el aumento de otros componentes del ingreso como las regalías y compensaciones de las binacionales y por las contribuciones sociales.

[35] Los datos utilizados para el análisis de sensibilidad del pago de intereses corresponden al 2020.

Cuadro N° 3.5.3.4.1 – Análisis de Sensibilidad del Resultado Fiscal
(G. miles de millones y en %)

Concepto	PIB Nominal	Importaciones	Tipo de Cambio Nominal	Salario Mínimo	Tasas de Interés	Impacto Total
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	**-111,3**	**-68,1**	**110,3**	**9,4**	**0,0**	**-59,8**
Ingresos tributarios	-111,3	-68,1	72,7	-	-	**-106,7**
Contribuciones sociales	-	-	-	9,4	-	**9,4**
Donaciones	-	-	-	-	-	**-**
Otros ingresos	-	-	-	-	-	**-**
Regalías y compensaciones	-	-	37,6	-	-	**37,6**
GASTO TOTAL OBLIGADO	**0,0**	**0,0**	**53,6**	**117,9**	**297,1**	**468,6**
Remuneración a los empleados	-	-	-	55,3	-	**55,3**
Uso de Bienes y Servicios	-	-	-	-	-	**-**
Intereses	-	-	37,0*	-	297,1	**334,1**
Donaciones	-	-	16,6	-	-	**16,6**
Prestaciones sociales	-	-	-	62,6	-	**62,6**
Otros gastos	-	-	-	-	-	**-**
BALANCE OPERATIVO (Ingreso menos Gasto)	**-111,3**	**-68,1**	**56,7**	**-108,6**	**-297,1**	**-528,4**
Adquisición Neta de Activos No Financieros	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
PRESTAMO NETO / ENDEUDAMIENTO NETO	**-111,3**	**-68,1**	**56,7**	**-108,6**	**-297,1**	**-528,4**

*Corresponde al impacto del shock del tipo de cambio real sobre el pago de los intereses.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Macro-Fiscal del Ministerio de Hacienda.

3.5.4 Análisis de Escenarios Alternativos

Los escenarios macroeconómicos alternativos permiten estimar los posibles impactos negativos y resultados fiscales dada la coyuntura de incertidumbre, a fin de prever las diferentes dificultades que se presentarían para la sostenibilidad del balance fiscal de mediano plazo. En este sentido, en el siguiente cuadro se presentan dos escenarios alternativos relacionados a los riesgos macroeconómicos, uno con estimaciones moderadas (escenario bajo) y otro con perspectivas más favorables (escenario alto).

En el caso del escenario bajo, se considera un crecimiento proyectado del 2,3% y un menor nivel de importaciones (USD 11.528 millones) en relación al escenario base inicial, con un incremento de 3,0% con respecto al cierre estimado de 2021. En el escenario alto, se prevé que el crecimiento del PIB real alcance 5,0%, mientras que las importaciones tendrían un aumento de 10% alcanzando USD 12.311 millones. En lo que se refiere al tipo de cambio nominal el escenario alto prevé que la moneda no sufra depreciación respecto al año 2021, mientras que en el escenario bajo y base se estima una depreciación de 2,0%.

Cuadro N° 3.5.4.1 – Comparación de Escenarios
(En miles de millones de guaraníes y en %)

(Cambio porcentual anual)	2021	2022		
		Base	Bajo	Alto
Producto Interno Bruto Real	4,5	3,8	2,3	5,0
Producto Interno Bruto Nominal	9,5	7,5	6,0	8,7
Deflactor del PIB	4,8	3,7	3,7	3,7
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	4,0	4,0	4,0	4,0
Importaciones Registradas de Bienes (mill. USD)	18,0	5,4	3,0	10,0
Tipo de Cambio Nominal (Gs/USD)	1,2	2,0	2,0	0,0
(Variables nominales)				
PIB Nominal (miles de millones de G.)	264.393	284.223	280.257	287.396
PIB Nominal (millones de USD)	38.569	40.649	40.082	41.925
Deflactor del PIB	1,2	1,3	1,3	1,3
Importaciones Reg. de Bienes (mill. de USD)	11.192	11.799	11.528	12.311
Tipo de Cambio Nominal (Gs/USD)	6.855	6.992	6.992	6.855

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Los resultados de crecimiento económico del escenario base prevén una recuperación de la agricultura y un mayor impulso del comercio, las finanzas y la industria como resultado de la recuperación económica. La principal diferencia entre los escenarios alto y bajo con respecto al escenario base viene dada por el crecimiento de la agricultura, la caída en electricidad y agua y un menor crecimiento del comercio, por lo que se esperaría un crecimiento de 2,3% con respecto al 2021. Finalmente, el escenario alto prevé un crecimiento mayor de la agricultura y una fuerte recuperación del comercio y las finanzas, con lo cual el crecimiento se consolidaría en 5,0% respecto al año 2021.

3.5.4.1 Escenario Bajo

En el análisis del escenario bajo, se aplican las variables macroeconómicas del escenario base con estimaciones más moderadas. En este sentido, el menor crecimiento económico y reducción en las importaciones de este escenario afectan negativamente la estimación de ingresos tributarios, al reducir la estimación inicial en G. 336,1 mil millones. Al no haber variación en ninguna otra variable macroeconómica, el impacto sobre el resultado fiscal de un escenario más conservador (bajo) implica el aumento del déficit fiscal en 7,9% (G. 336,1 mil millones).

En este escenario bajo, no son impactados los gastos ya que las variables afectadas como el PIB nominal y las importaciones, solo afectan los ingresos fiscales, es decir el cambio en el déficit fiscal es explicado enteramente por la reducción de los ingresos tributarios. El nivel del gasto total se mantiene igual al escenario base inicial.

Cuadro N° 3.5.4.1.1– Análisis Escenario Bajo
(En miles de millones de guaraníes y en %)

Concepto	Esc. Base PGN 2022 (G. miles de millones)	Impacto Var. Nominal	Impacto Var. %
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	**44.313,8**	**-306,1**	**-0,8%**
Ingresos tributarios	27.483,9	-336,1	-1,2%
Contribuciones sociales	3.277,4	-	-
Donaciones	2.904,6	-	-
Otros ingresos	10.648,0	-	-
Regalías y compensaciones	3.831,7	-	-
GASTO TOTAL OBLIGADO	**41.252,6**	**0,0**	**0,0%**
Remuneración a los empleados	19.372,9	-	-
Uso de Bienes y Servicios	3.973,6	-	-
Intereses	4.128,8	-	-
Donaciones	4.784,7	-	-
Prestaciones sociales	7.672,3	-	-
Otros gastos	1.320,1	-	-
BALANCE OPERATIVO (Ingreso menos Gasto)	**3.061,3**	**-336,1**	**-11,0%**
Adquisición Neta de Activos Financieros	**7.331,5**	**-**	**-**
PRESTAMO NETO / ENDEUDAMIENTO NETO	**-4.270,3**	**-336,1**	**7,9%**

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Macro-Fiscal del Ministerio de Hacienda.

3.5.4.2 Escenario Alto

En el análisis del escenario alto se aplican las variables macroeconómicas del escenario base con estimaciones más favorables. En este sentido, el mayor crecimiento económico y aumento de las importaciones de este escenario afectan positivamente la estimación de ingresos tributarios, al aumentar la estimación inicial en G. 301,2 mil millones.

Por otro lado, la menor depreciación en el tipo de cambio impacta de manera negativa en los pagos por regalías y compensaciones de las entidades binacionales, dado que esto implica recibir menos guaraníes por cada dólar estadounidense. De igual manera, por el lado del gasto, la menor depreciación en el tipo de cambio implica una reducción en los pagos de las donaciones realizadas en moneda extranjera. Finalmente, un escenario más favorable (alto) reduce el déficit fiscal en 6,1% (G. 259,2 mil millones).

Cuadro N° 3.5.4.2.1– Análisis Escenario Alto
(En miles de millones de guaraníes y en %)

Concepto	Esc. Base PGN 2022 (G. miles de millones)	Impacto Var. Nominal	Impacto Var. %
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	**44.313,8**	**220,4**	**0,5%**
Ingresos tributarios	27.483,9	301,2	1,1%
Contribuciones sociales	3.277,4	-	-
Donaciones	2.904,6	-	-
Otros ingresos	10.648,0	-	-
Regalías y compensaciones	3.831,7	-75,1	-2,0%
GASTO TOTAL OBLIGADO	**41.252,6**	**-33,1**	**-0,1%**
Remuneración a los empleados	19.372,9	-	-
Uso de Bienes y Servicios	3.973,6	-	-
Intereses	4.128,8	-	-
Donaciones	4.784,7	-33,1	-0,7%
Prestaciones sociales	7.672,3	-	-
Otros gastos	1.320,1	-	-
BALANCE OPERATIVO (Ingreso menos Gasto)	**3.061,3**	**259,2**	**8,5%**
Adquisición Neta de Activos Financieros	**7.331,5**	**-**	**-**
PRESTAMO NETO / ENDEUDAMIENTO NETO	**-4.270,3**	**259,2**	**-6,1%**

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Macro-Fiscal del Ministerio de Hacienda.

3.5.5 Riesgos de Sostenibilidad de la Deuda Pública

En esta sección se aplican las directrices de las metodologías planteadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para el desarrollo del Análisis de Sensibilidad de la Deuda Pública de la Administración Central del Paraguay, las cuales permiten analizar el posible comportamiento a futuro de la deuda soberana, su resiliencia a shocks macroeconómicos y fiscales y la capacidad que tiene el país para honrar sus compromisos a corto, mediano y largo plazo. En este contexto, el análisis presentado fue realizado considerando el marco para la política fiscal y el análisis de sostenibilidad de la deuda pública (ASD) para países con acceso a los mercados (MAC) diseñado por el FMI. Para el análisis se tiene en cuenta la Deuda correspondiente a la Administración Central.

3.5.5.1 Sensibilidad de variables macroeconómicas y fiscales y su impacto en la deuda de la Administración Central

El modelo de Análisis de Sostenibilidad de la Deuda Pública para países con acceso a los mercados del FMI, permite realizar un análisis de la sensibilidad del nivel de endeudamiento público a posibles shocks macroeconómicos y fiscales. El mismo fue construido considerando variables relacionadas al Balance Fiscal Primario, el Saldo de la Deuda Pública de la Administración Central, la Tasa de Interés tanto de la Deuda Interna y de la Deuda Externa, la Tasa de Crecimiento de la Economía y el Tipo de Cambio, entre otras.

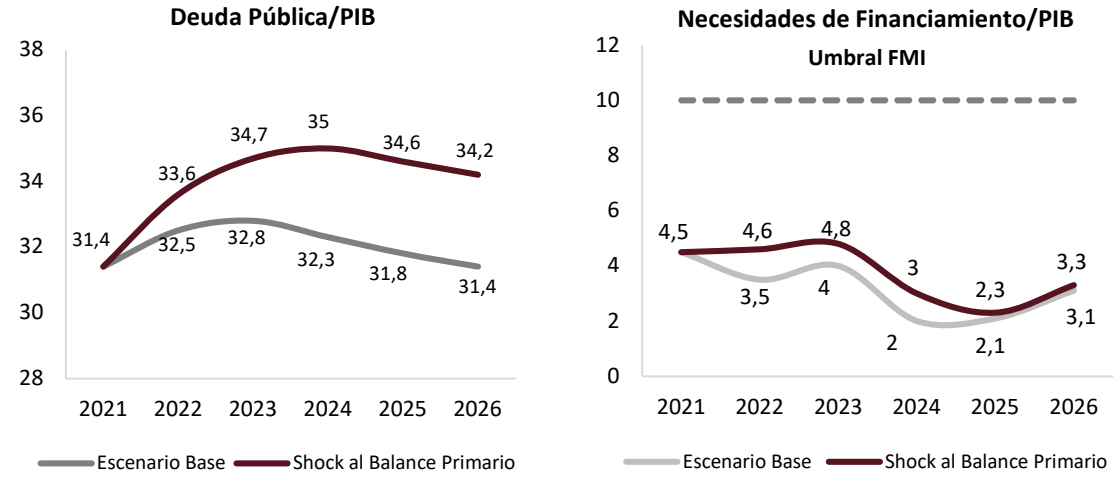
Para evaluar la sensibilidad de la deuda pública, se ha simulado el impacto de posibles escenarios adversos en el ratio de deuda pública a PIB del Paraguay, a través de shocks en el entorno macroeconómico y fiscales del país. Estos shocks corresponden a:

3.5.5.1.1 Shock al Balance Fiscal Primario

Para este primer shock, se ha modelado el escenario en el cual el nivel del balance fiscal primario se deteriora para el año 2022 y 2023 en una desviación estándar de las observaciones del periodo analizado (2009-2020). Esto repercute en el gasto total excluyendo intereses con relación al PIB, el cual aumenta de 15,1% a 16,3% para el año 2022.

Como resultado de este shock, los niveles de deuda ascienden de 31,4% en el 2021 a 33,6% en el 2022 y alcanzan el 35,0% en el año 2024, en contraste a lo acontecido en el caso del escenario base, en donde, en ausencia del shock al balance fiscal primario, los niveles de deuda ascienden de 31,4% en el 2021 a 32,5% en el 2022 y alcanzan 32,8% en el año 2023.

Gráfico N° 3.5.5.1.1.1 – Impacto del Shock al Balance Fiscal Primario sobre el nivel Deuda/PIB
(En % PIB)



Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda.

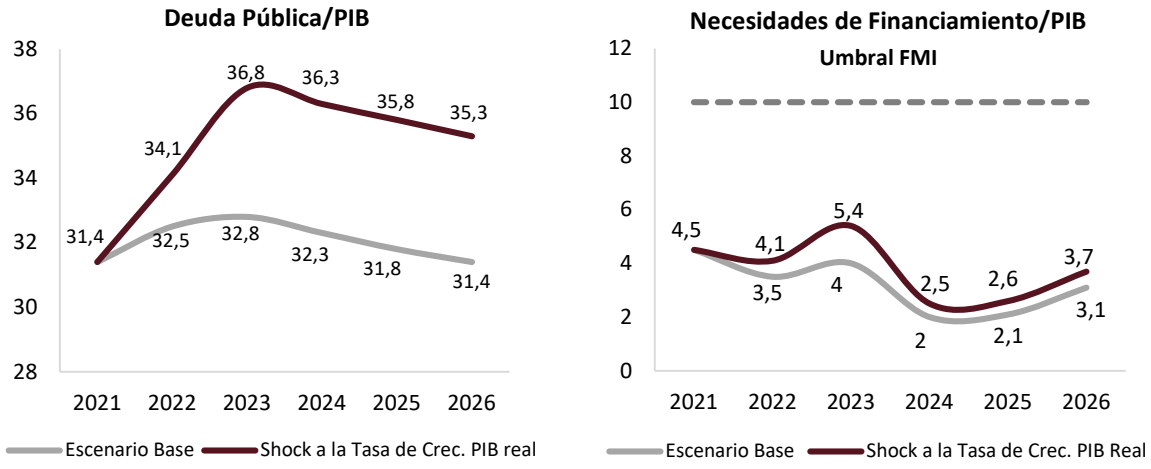
Además, este shock repercute en las necesidades de financiamiento de la Administración Central, las cuales alcanzan el 4,6% del PIB y el 4,8% del PIB en el 2022 y 2023 respectivamente, en contraste al 3,5% del PIB y al 4,0% del PIB del escenario base.

3.5.5.1.2 Shock a la Tasa de Crecimiento del PIB real

Para este segundo shock, se ha supuesto el escenario en el cual la tasa de crecimiento del PIB real se deteriora en el año 2022 y en el año 2023 en una desviación estándar de las observaciones del periodo analizado (2009-2020).

Como resultado de este shock, los niveles de deuda ascienden de 31,4% en el 2021 a 34,1% en el 2022 y alcanzan el 36,8% en el año 2023, en contraste a lo acontecido en el caso del escenario base, en donde, en ausencia del shock a la tasa de crecimiento del PIB real, los niveles de deuda ascienden de 31,4% en el 2021 a 32,5% en el 2022 y alcanzan 32,8% en el año 2023.

Gráfico N° 3.5.5.1.2.1 – Impacto del Shock a la Tasa de Crecimiento del PIB sobre el nivel Deuda/PIB
(En % PIB)



Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda.

Además, al igual que el caso anterior, este shock repercute en las necesidades de financiamiento de la Administración Central, las cuales alcanzan el 4,1% del PIB y el 5,4% del PIB en el 2022 y 2023 respectivamente, en contraste al 3,5% del PIB y al 4,0% del PIB del escenario base.

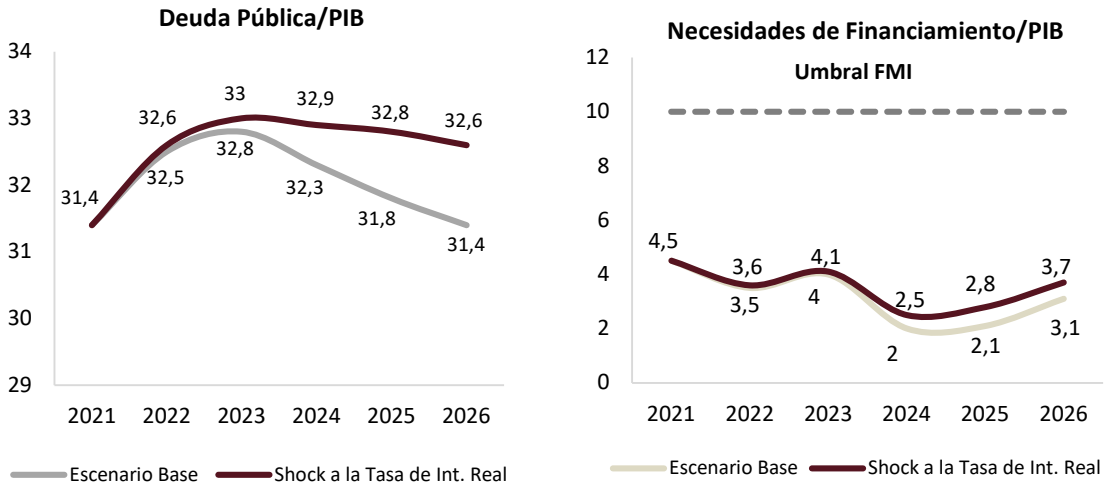
3.5.5.1.3 Shock a la Tasa de Interés real

Para este tercer shock, se ha supuesto el escenario en el cual se verifica el efecto directo de un aumento del costo de financiamiento para el Paraguay en una cuantía de 210 puntos básicos, lo cual impacta en mayores niveles de tasa de interés de los créditos.

Como resultado de este shock, los niveles de deuda ascienden de 31,4% en el 2021 a 32,6% en el 2022 y alcanzan el 33,0% en el año 2023, valores que resultan ligeramente superior a los reflejados en el caso del escenario base, en donde, en ausencia del shock a la tasa de interés real, los niveles de deuda ascienden de 31,4% en el 2021 a 32,5% en el 2022 y alcanzan 32,8% en el año 2023.

En este contexto, este shock resulta el único en el cual se verifica una tendencia similar a la del escenario base, y esto es explicado por el hecho de que, al cierre del 2020, casi el 70% de la cartera crediticia fue contraída a tasa fija, lo cual ayuda a mitigar el impacto de la suba de los costos de financiamiento sobre el portafolio de deuda del Paraguay.

Gráfico N° 3.5.5.1.3.1 – Impacto del Shock a la Tasa de Interés Real sobre el nivel de Deuda/PIB
(En % PIB)



Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda.

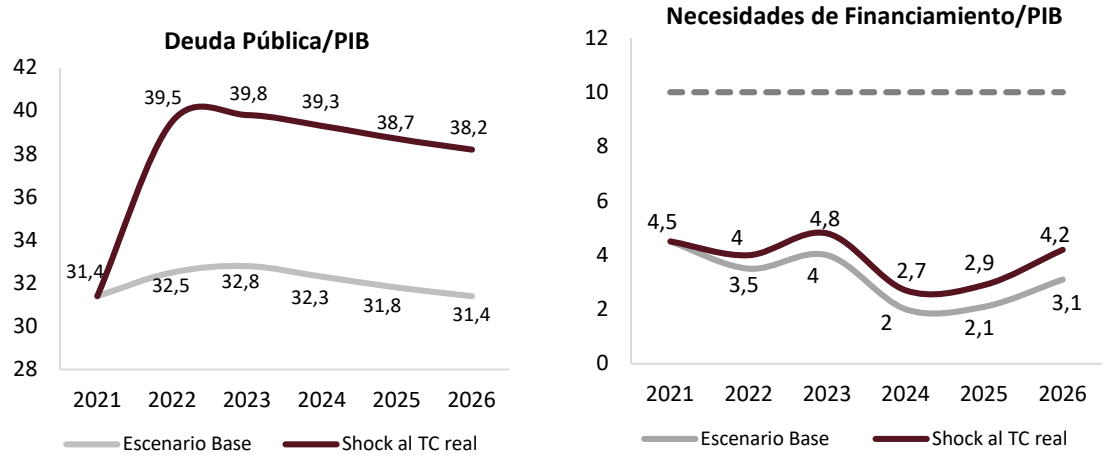
Sin embargo, al igual que los shocks anteriores, este último repercute ligeramente en las necesidades de financiamiento de la Administración Central, las cuales alcanzan el 2,8% del PIB y el 3,7% del PIB en el 2025 y 2026 respectivamente, en contraste al 2,1% del PIB y al 3,1% del PIB del escenario base en los años mencionados.

3.5.5.1.4 Shock a la Tasa de Cambio real de la economía

Para este cuarto shock, se ha supuesto el escenario en el cual se verifica una depreciación del tipo de cambio real en torno al 25%, valor que corresponde al máximo de las observaciones del periodo analizado (2009-2020).

Como resultado de este shock, los niveles de deuda ascienden de 31,4% en el 2021 a 39,5% en el 2022 y ascienden a 39,8 en el año 2023, en contraste a lo reflejado en el caso del escenario base, en donde, en ausencia del shock a la tasa de cambio real de la economía, los niveles de deuda ascienden de 31,4% en el 2021 a 32,5% en el 2022 y alcanzan 32,8% en el año 2023.

Gráfico N° 3.5.5.1.4.1 – Impacto del Shock a la Tasa de Cambio Real sobre Deuda/PIB
(En % PIB)



Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda.

Cabe desatacar que este importante aumento del nivel de deuda/PIB ante el shock de depreciación del tipo de cambio real es explicado por la gran proporción de deuda que fue contraída en moneda extranjera, específicamente dólares americanos. Al cierre del año 2020, 88,3% del portafolio de deuda del Paraguay estaba denominada en dólares americanos, hecho que aumenta la vulnerabilidad de la cartera crediticia del país ante la depreciación del tipo de cambio real.

Además, este shock repercute en gran medida en las necesidades de financiamiento de la Administración Central, las cuales alcanzan el 4,0% del PIB y el 4,8% del PIB en el 2022 y 2023 respectivamente, en contraste al 3,5% del PIB y al 4,0% del PIB del escenario base en los años mencionados.

3.5.5.1.5 Shocks Combinados

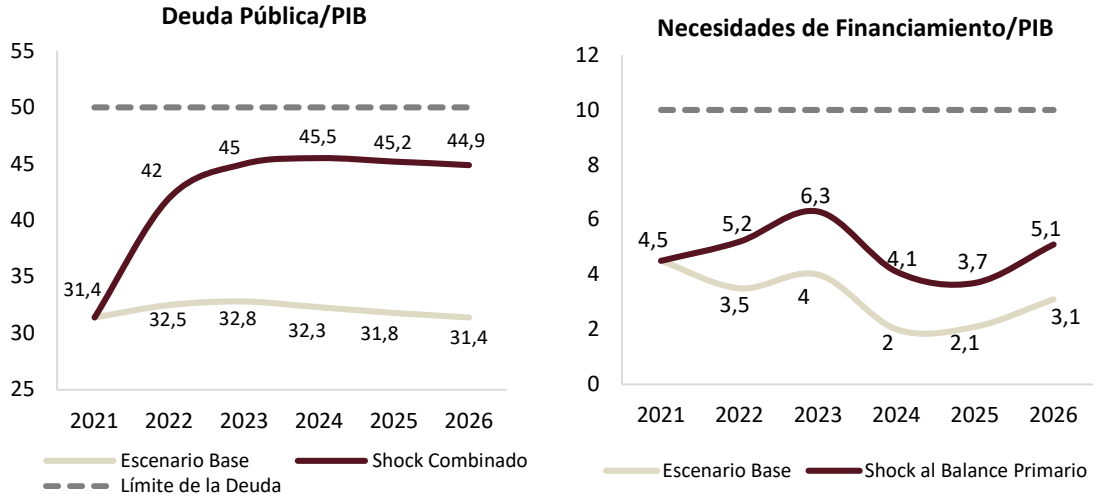
Finalmente, se supone la ocurrencia en simultáneo de todos los shocks analizados anteriormente, de manera a verificar el máximo nivel de endeudamiento que puede presentar el perfil de la Deuda Pública del Paraguay.

Como resultado de la combinación de estos shocks, los niveles de deuda ascienden de 31,4% en el 2021 a 42,0% en el 2022 y alcanzan 45,0% en el año 2023, en contraste a lo reflejado en el caso del escenario base, en donde, en ausencia de la combinación de estos shocks, los niveles de deuda ascienden de 31,4% en el 2021 a 32,5% en el 2022 y alcanzan 32,8% en el año 2023.

Sin embargo, ante el peor de los escenarios, se verifica que el nivel de endeudamiento del país se situaría por debajo de los límites establecidos por el FMI para las economías emergentes, el cual es un nivel de Deuda/PIB del 50%[36].

[36] Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries.

Gráfico N° 3.5.5.1.5.1 – Impacto de los Shocks Combinados sobre el nivel Deuda/PIB
(En % PIB)



Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda.

Además, esta combinación de shocks repercute en gran medida en las necesidades de financiamiento de la Administración Central, las cuales alcanzan el 5,2% del PIB y el 6,3% del PIB en el 2022 y 2023 respectivamente, en contraste al 3,5% del PIB y al 4,0% del PIB del escenario base. En este escenario, se puede observar que, ante la ocurrencia de la combinación de shocks, las necesidades de financiamientos no superan el límite establecido para economías emergentes de 10%[37] del PIB.

3.5.5.1.6 Impacto de los shocks en el pago de intereses

En general, se verifica que la variable tasa de interés tiene una relación directa sobre el crecimiento del pago de intereses. La estructura actual de la deuda genera una sustitución de deuda vieja por deuda nueva, la cual se estará colocando a un costo mayor. El efecto combinado de todos los shocks genera un mayor pago de intereses, si se compara el escenario base y el escenario con todos los shocks aplicados, los intereses pasan de G. 5.292 a G. 8.117 mil millones lo que equivale crecimiento de 65%.

[37] Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries.

Cuadro N° 3.5.5.1.6.1 – Pago de Intereses
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Escenario Base						
Total Pago de Intereses % PIB	1,0%	1,3%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%
Total Pago de Intereses	2.868	3.700	4.126	4.501	4.887	5.292
Deuda Existente	2.618	2.910	2.814	2.717	2.690	2.532
Deuda Nueva	250	790	1.312	1.783	2.197	2.759
Aumento Déficit Primario						
Total Pago de Intereses % PIB	1,1%	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	1,6%
Total Pago de Intereses	2.868	3.700	4.319	4.849	5.433	5.895
Deuda Existente	2.618	2.910	2.814	2.717	2.690	2.532
Deuda Nueva	250	790	1.505	2.132	2.743	3.363
Diferencia del Pago de Intereses con respecto al escenario base % PIB	***0,08%***	***0,00%***	***0,06%***	***0,11%***	***0,15%***	***0,16%***
Aumento de Tasas						
Total Pago de Intereses % PIB	1,1%	1,4%	1,5%	1,7%	1,8%	1,7%
Total Pago de Intereses	2.868	4.050	4.461	5.589	6.349	6.426
Deuda Existente	2.618	2.910	2.814	2.717	2.690	2.532
Deuda Nueva	250	1.140	1.647	2.872	3.659	3.893
Diferencia del Pago de Intereses con respecto al escenario base % PIB	***0,08%***	***0,12%***	***0,11%***	***0,33%***	***0,41%***	***0,30%***
Aumento de Tipo de Cambio						
Total Pago de Intereses % PIB	1,1%	1,6%	1,6%	1,7%	1,7%	1,7%
Total Pago de Intereses	2.868	4.540	5.020	5.448	5.907	6.376
Deuda Existente	2.618	3.600	3.486	3.374	3.346	3.154
Deuda Nueva	250	941	1.533	2.074	2.561	3.222
Diferencia del Pago de Intereses con respecto al escenario base % PIB	***0,08%***	***0,30%***	***0,29%***	***0,29%***	***0,29%***	***0,29%***
Disminución del PIB						
Total Pago de Intereses % PIB	1,1%	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%
Total Pago de Intereses	2.868	3.700	4.206	4.779	5.166	5.575
Deuda Existente	2.618	2.910	2.814	2.717	2.690	2.532
Deuda Nueva	250	790	1.392	2.061	2.476	3.043
Diferencia del Pago de Intereses con respecto al escenario base % PIB	***0,08%***	***0,00%***	***0,03%***	***0,08%***	***0,08%***	***0,07%***
Combinado						
Total Pago de Intereses % PIB	1,1%	1,6%	1,8%	2,0%	2,1%	2,1%
Total Pago de Intereses	2.868	4.540	5.451	6.418	7.318	8.117
Deuda Existente	2.618	3.600	3.486	3.374	3.346	3.154
Deuda Nueva	250	941	1.965	3.044	3.972	4.963
Diferencia del Pago de Intereses con respecto al escenario base % PIB	***0,08%***	***0,30%***	***0,43%***	***0,58%***	***0,69%***	***0,74%***
PIB Nominal	264.393	284.223	305.540	328.455	353.089	379.571

Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda.

3.5.5.1.7 Impacto de los shocks en el pago de las amortizaciones

Tabla N° 3.5.5.1.7.1 – Pago de Amortizaciones
(En miles de millones de guaraníes)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Escenario Base						
Total Pago de Amortización % PIB	0,8%	0,7%	1,9%	0,7%	0,9%	1,9%
Total Pago de Amortización	2.083	2.096	5.893	2.430	3.038	7.051
Deuda Existente	2.083	1.865	5.296	1.904	2.818	6.696
Deuda Nueva	-	231	597	525	220	356
Aumento Déficit Primario						
Total Pago de Amortización % PIB	0,8%	0,7%	1,9%	0,8%	0,9%	1,9%
Total Pago de Amortización	2.083	2.096	5.934	2.518	3.104	7.088
Deuda Existente	2.083	1.865	5.296	1.904	2.818	6.696
Deuda Nueva	-	231	638	614	286	393
Diferencia del Pago de Amortización con respecto al escenario base % PIB	***0,00%***	***0,00%***	***0,01%***	***0,03%***	***0,02%***	***0,01%***
Aumento de Tasas						
Total Pago de Amortización % PIB	0,8%	0,8%	1,9%	0,9%	1,2%	2,2%
Total Pago de Amortización	2.083	2.162	5.950	3.002	4.130	8.242
Deuda Existente	2.083	1.865	5.296	1.904	2.818	6.696
Deuda Nueva	-	297	654	1.098	1.312	1.547
Diferencia del Pago de Amortización con respecto al escenario base % PIB	***0,00%***	***0,02%***	***0,02%***	***0,17%***	***0,31%***	***0,31%***
Aumento de Tipo de Cambio						
Total Pago de Amortización % PIB	0,8%	0,9%	2,4%	1,1%	1,3%	2,6%
Total Pago de Amortización	2.083	2.603	7.296	3.658	4.757	10.033
Deuda Existente	2.083	2.248	6.506	2.386	3.354	8.391
Deuda Nueva	-	355	789	1.272	1.403	1.642
Diferencia del Pago de Amortización con respecto al escenario base % PIB	***0,00%***	***0,18%***	***0,46%***	***0,37%***	***0,49%***	***0,79%***
Disminución del PIB						
Total Pago de Amortización % PIB	0,8%	0,8%	2,0%	1,0%	1,2%	2,1%
Total Pago de Amortización	2.083	2.162	5.968	3.153	4.073	8.112
Deuda Existente	2.083	1.865	5.296	1.904	2.818	6.696
Deuda Nueva	-	297	672	1.248	1.255	1.417
Diferencia del Pago de Amortización con respecto al escenario base % PIB	**0,00%**	**0,02%**	**0,02%**	**0,22%**	**0,29%**	**0,28%**
Combinado						
Total Pago de Amortización % PIB	0,8%	0,9%	2,4%	1,2%	1,5%	2,7%
Total Pago de Amortización	2.083	2.603	7.348	3.892	5.319	10.341
Deuda Existente	2.083	2.248	6.506	2.386	3.354	8.391
Deuda Nueva	-	355	841	1.506	1.965	1.950
Diferencia del Pago de Amortización con respecto al escenario base % PIB	**0,00%**	**0,18%**	**0,48%**	**0,45%**	**0,65%**	**0,87%**
PIB Nominal	264.393	284.223	305.540	328.455	353.089	379.571

Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda.

3.5.5.2 Indicadores de Vulnerabilidad de la Deuda Pública - Administración Central

Cuadro N° 3.5.5.2.1 – Pago de Amortizaciones
(Ratios en %)

Indicadores de Vulnerabilidad de la Deuda Pública – Administración Central						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Escenario Base						
Deuda Pública/Ingresos Totales	231,1	237,2	239,2	233,8	230,3	228,0
Intereses de la AC/Ingresos Totales	8,0	9,5	9,8	9,9	10,0	10,1
Servicio de la Deuda AC/Ingresos Totales	13,8	14,9	23,9	15,2	16,2	23,6
Necesidades de Financiamiento de la AC/Ingresos Totales	32,8	25,5	29,2	14,5	15,0	22,5
Aumento Déficit Primario	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Deuda Pública/Ingresos Totales	231,1	245,5	252,7	253,3	250,3	248,1
Intereses de la AC/Ingresos Totales	8,0	9,5	10,3	10,7	11,1	11,3
Servicio de la Deuda AC/Ingresos Totales	13,8	14,9	24,5	16,2	17,5	24,8
Necesidades de Financiamiento de la AC/Ingresos Totales	32,8	33,8	35,1	21,5	16,7	23,8
Aumento de Tasas	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Deuda Pública/Ingresos Totales	231,1	238,1	240,8	237,7	237,0	236,6
Intereses de la AC/Ingresos Totales	8,0	10,4	10,6	12,3	13,0	12,3
Servicio de la Deuda AC/Ingresos Totales	13,8	16,0	24,8	18,9	21,5	28,1
Necesidades de Financiamiento de la AC/Ingresos Totales	32,8	26,6	30,1	18,2	20,3	27,0
Aumento de Tipo de Cambio	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Deuda Pública/Ingresos Totales	231,1	288,9	290,2	283,8	279,9	277,3
Intereses de la AC/Ingresos Totales	8,0	11,7	12,0	12,0	12,1	12,2
Servicio de la Deuda AC/Ingresos Totales	13,8	18,4	29,4	20,0	21,8	31,4
Necesidades de Financiamiento de la AC/Ingresos Totales	32,8	29,0	34,7	19,3	20,6	30,3
Disminución del PIB	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Deuda Pública/Ingresos Totales	231,1	249,5	268,2	262,4	258,8	256,4
Intereses de la AC/Ingresos Totales	8,0	10,8	11,4	13,2	14,0	13,2
Servicio de la Deuda AC/Ingresos Totales	13,8	19,0	31,6	21,5	23,5	33,7
Necesidades de Financiamiento de la AC/Ingresos Totales	32,8	30,1	37,3	20,7	22,2	32,6
Combinado	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**
Deuda Pública/Ingresos Totales	231,1	307,3	328,0	328,5	326,6	326,3
Intereses de la AC/Ingresos Totales	8,0	12,1	14,0	15,2	16,1	16,7
Servicio de la Deuda AC/Ingresos Totales	13,8	19,0	32,8	24,4	27,8	37,9
Necesidades de Financiamiento de la AC/Ingresos Totales	32,8	37,9	45,9	29,6	27,1	36,9

Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda.

3.6 Resultado Fiscal Estructural

3.6.1 Política Fiscal y Estabilización Macroeconómica

Desde el 2013, la política fiscal en Paraguay tiene como marco referencial a la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 5098/2013). El objetivo de esta ley es mantener las cuentas fiscales en un ambiente que garantice su sostenibilidad financiera. La mencionada norma contempla topes máximos al crecimiento del gasto corriente primario y al déficit fiscal medido como porcentaje del PIB, así también establece reglas para el ajuste de los salarios del sector público. En resumen, el diseño actual de la Ley de Responsabilidad Fiscal restringe el crecimiento de la deuda pública al límite del déficit fiscal fijado por la norma.

La elaboración del Proyecto de Presupuesto 2022 se dio en un escenario de recuperación de la economía paraguaya, luego de sufrir los efectos de una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes, a partir de la aparición y propagación de la COVID-19 en el año 2020. En este contexto, el proyecto se elaboró en línea con los límites y reglas cuantitativas definidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal. No obstante, para sostener las inversiones en Salud y Obras Públicas se necesitará la autorización al Congreso Nacional para elevar el déficit fiscal al 3% del PIB, superior al límite de 1,5% del PIB que establece la ley.

Además del cumplimiento de los límites fijados en la ley es necesario mencionar que la proyección de los resultados fiscales presupuestarios y efectivos no permite visualizar con precisión la postura de la política fiscal independiente del ciclo de la actividad económica. Dado que los ingresos tributarios están estrechamente vinculados con el crecimiento económico, la postura de la política fiscal (la cual puede ser expansiva, neutra o contractiva) no puede ser cuantificada mediante los resultados fiscales estándares. Para lograr una medida de la postura fiscal separada del ciclo económico es necesario calcular el balance o resultado fiscal estructural, esta medida consiste en estimar la evolución de los ingresos fiscales como si la economía estuviera produciendo en su nivel de tendencia y, posteriormente, reemplazar los ingresos ajustados en el balance fiscal.

El balance fiscal estructural será expansivo (contractivo) cuando la autoridad responsable decida un recorte (aumento) de impuestos independiente del ciclo económico y/o un aumento (recorte) de los gastos con el objetivo de atenuar una desaceleración (aceleración) de la economía. La cuantificación del balance fiscal estructural será de frecuencia anual y los cambios de esta medida debe ser entendida como el cambio de postura de las autoridades fiscales. A continuación, se analiza esta medida ajustada del balance fiscal para Paraguay (Ver Anexo 5.1).

3.6.2 Resultado Fiscal Estructural de la Administración Central

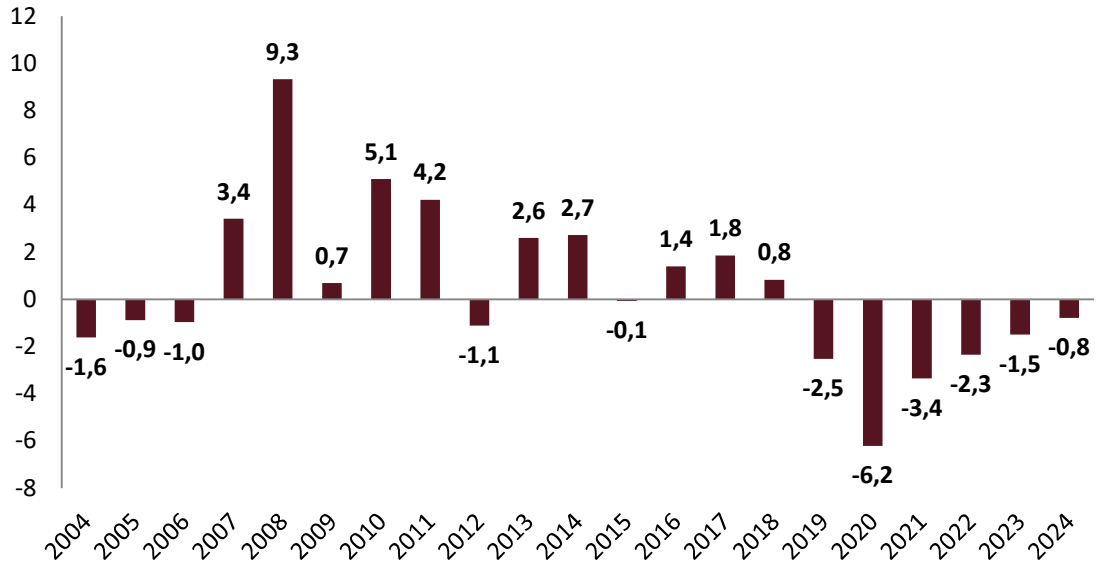
El Paraguay ha mostrado un crecimiento promedio sostenido entre los años 2003 y 2018, el cual fue guiado principalmente por el sector agrícola. Sin embargo, a partir del 2015 la economía ha experimentado la desaceleración de su crecimiento como consecuencia del fin del súper ciclo de la soja. Este fenómeno afectó a las economías regionales, las cuales se beneficiaron inicialmente por el crecimiento acelerado de China y su impacto positivo en los precios de los commodities, pero la finalización de este periodo de altos precios acarreó la desaceleración de las economías de la región. En este contexto varios países presentaron peligrosos desbalances en sus economías, en especial en el sector público, dado que la sostenida expansión del gasto fiscal fue financiada por las condiciones favorables de crecimiento debidas al ciclo.

En los últimos 16 años, la economía paraguaya ha tenido una serie de altibajos con respecto a su nivel de producción de tendencia. En los años 2006, 2012, 2015 y en el periodo 2019-2021 la economía enfrentó distintos choques externos, fenómenos climáticos extremos y la pandemia de la COVID-19 que perjudicaron la producción de bienes y servicios llevando a la actividad económica de Paraguay a niveles por debajo de su potencial (ver gráfico N° 3.6.2.1).

Gráfico Nº 3.6.2.1

Brecha PIB nominal: PIB Efectivo – PIB de Tendencia

(En puntos porcentuales)

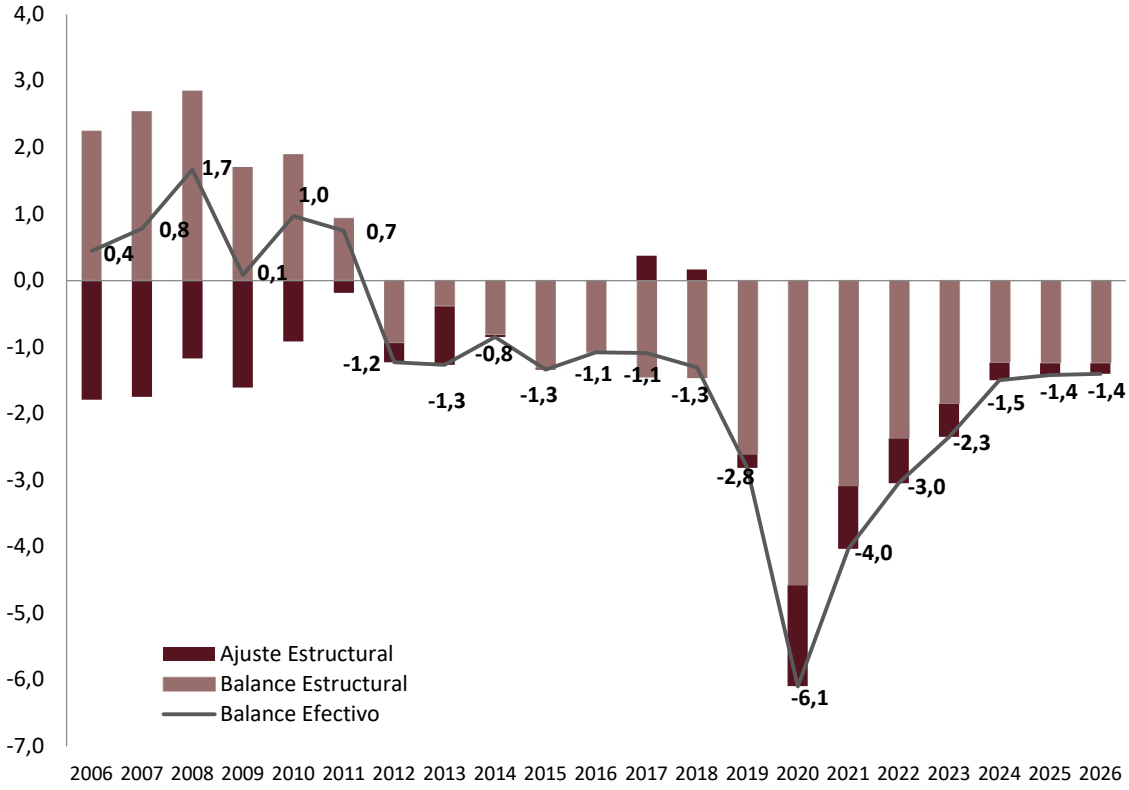


Nota: La brecha del PIB mide la diferencia en puntos porcentuales entre el PIB Efectivo nominal y el PIB de tendencia. Un valor positivo (negativo) de esta brecha implica que la economía está produciendo por encima (debajo) de su valor de largo plazo o de tendencia.
Fuente: Ministerio de Hacienda.

Si bien el año 2020 se presentó con perspectivas de recuperación, la pandemia del COVID-19 ha producido una importante caída de la actividad económica por lo que se estima que la producción se haya ubicado 6,2% por debajo de su nivel de tendencia (ver gráfico N° 3.6.2.1). En este contexto se estima que el PIB tendrá una recuperación a partir del 2021, con un rebote por encima de sus valores de tendencia, no obstante, presentando aún brechas negativas respecto al PIB tendencial. En base a las estimaciones presentadas bajos los supuestos del escenario macroeconómico del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022-2026 se espera que a partir del año 2026 la brecha del PIB sea positiva.

En el gráfico N° 3.6.2.2 se pueden observar los resultados fiscales estimados y las proyecciones hasta el 2026 del balance fiscal estructural. El periodo 2004-2011 se caracterizó por presentar un balance fiscal estructural positivo, aunque en algunos de esos años, en particular 2007, 2008 y 2011, este superávit estructural estuvo muy por encima de una meta razonable para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Cabe destacar que el excesivo superávit en el periodo mencionado fue necesario en un contexto de reafirmación de la credibilidad hacia la política fiscal, la cual estuvo abandonada en la década del noventa.

Gráfico Nº 3.6.2.2
Resultado Fiscal: Efectivo y Estructural
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

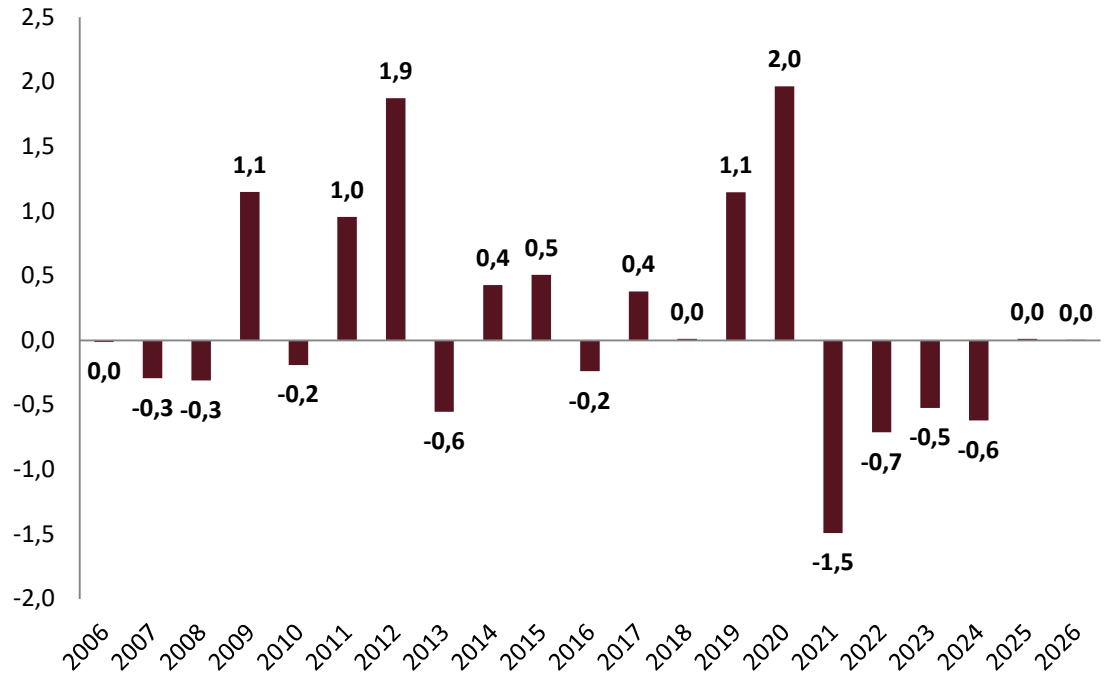
En los años 2011, 2012, 2014, 2015 y 2017 se implementó una activa política contra-cíclica reflejada en el incremento del déficit estructural respecto al año anterior, lo que se conoce como impulso fiscal positivo (Gráfico Nº 3.6.2.3). En el año 2019 el balance estructural fue acorde a la desaceleración de la economía, es decir, un balance fiscal efectivo negativo de 2,8% y estructural de 2,6%, lo que reafirma una postura fiscal contra-cíclica y un impulso fiscal expansivo. El incremento de esta medida confirma la postura de la autoridad fiscal de atenuación del periodo de desaceleración observado y previsto.

En el 2020, la política fiscal fue clave para atenuar el efecto negativo de la pandemia de la COVID-19 sobre la actividad económica. Las medidas fiscales de contención llevaron al déficit fiscal efectivo hasta el 6,1% del PIB, el cual es superior al balance estructural y denota un ajuste estructural y un impulso fiscal importante.

En tanto, en el año 2021, la Ley de Consolidación Económica y Contención Social busca asegurar los recursos financieros para el sistema de salud y protección social, a fin de dar continuidad a las medidas de contención económica implementadas, como el financiamiento para Mipymes, exoneraciones en servicios básicos a sectores afectados, entre otras medidas para seguir mitigando el impacto de la pandemia. Se estima que el déficit efectivo en el 2021 cierre en 4,0% del PIB, en línea con el plan de convergencia fiscal, superior al balance estructural, pero con un retiro gradual del impulso fiscal de 1,5% del PIB.

Finalmente, se estima que la postura fiscal seguirá siendo contra-cíclica en el 2022 e incluso hasta el 2026, pero con ajustes estructurales decrecientes en coincidencia con la recuperación del producto hacia su nivel de tendencia y en línea con las proyecciones fiscales en cuanto a los niveles de ingresos y de gasto proyectados en el escenario macroeconómico 2022-2026.

Gráfico Nº 3.6.2.3
Impulso Fiscal
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

IV. Otros temas de Interés

4.1 Reforma Fiscal para el Desarrollo

Modernización y Simplificación del sistema Tributario Nacional

En el Ejercicio Fiscal 2019 se promulgó la ***Ley 6.380 "DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL"***. La Ley busca, entre otros puntos, dos objetivos sobre el sistema tributario, el primero modernizarlo y, el segundo, introducir medidas para hacerlo más simple. Además de eso, se ha indicado que la reforma aspira a mejorar el desempeño fiscal en temas de equidad, de competitividad, de formalización y apoyo a las familias de ingresos medios, y de apoyo a objetivos de salud.

En este sentido, las principales medidas adoptadas se pueden enmarcar en:

i. ***Modificaciones en el IRP:*** Se separan las rentas del trabajo de las rentas del capital obtenidas por las personas físicas y se excluye de ellas a las rentas por dividendos y utilidades. Las rentas del trabajo se someten a una escala de tres tramos: (i) rentas anuales entre G. 0 y 50 millones, tasa de 8%; (ii) rentas anuales entre G. 50 y 150 millones, tasa de 9%; y (iii) rentas anuales de más de G. 150 millones, tasa de 10%. En tanto, las rentas y ganancias del capital se someten a una tasa única de 8%.

ii. ***Impuesto a los Dividendos y Utilidades (IDU):*** Se crea un nuevo impuesto a los dividendos y utilidades distribuidas a través de una retención sobre utilidades a distribuir, tanto para personas físicas como jurídicas residentes y no residentes. El nuevo impuesto a los dividendos se aplica con tasa de 8 por ciento a residentes y de 15 por ciento a no residentes.

iii. ***Impuesto a la Renta Empresarial (IRE):*** Se fusionan el IRACIS y el IRAGRO en un nuevo gravamen denominado Impuesto a la Renta Empresarial (IRE), en el cual se aplica la misma tasa impositiva del 10%. Por otro lado, se amplía la base tributaria con el concepto de rentas de fuente paraguaya considerando, entre otras, las rentas obtenidas por la realización de actividades en el exterior, excepto aquellas rentas por las que el contribuyente haya pagado en el exterior un impuesto a la renta a una tasa igual o superior a la tasa del IRE. El revalúo ya no será deducible de la renta, para los efectos del IRE. Otro aspecto relevante es en el valor residual de los activos fijos no se podrá deducir el 100% del valor de adquisición, asimismo se limitan las exoneraciones a las entidades cooperativas, se crea un nuevo régimen para las Pequeñas Empresas Unipersonales y finalmente, se permite el arrastre de pérdidas fiscales. En relación con las bases imponibles negativas, se permite la compensación de éstas en los siguientes cinco ejercicios con el límite del 20% de la renta neta de cada periodo impositivo.

iv. ***Cambios en el tratamiento de No Residentes: s***e introducen adecuaciones en el Impuesto a la Renta de No Residentes, las remesas de dividendos al exterior se gravan con el impuesto a no residentes con una tasa de 15%. Las rentas por servicios digitales utilizados o aprovechados efectivamente en el país quedan gravadas si son utilizados y aprovechados en el territorio paraguayo, incluidos los servicios de entretenimiento o de azar.

v. ***Ajustes al IVA:*** Se limitan las devoluciones de IVA y se gravan los Servicios Digitales.

vi. ***Aumentos en el ISC:*** Se establece un mecanismo para elevar las tasas impositivas de algunos productos.

vii. ***Creación del Fondo FOICAH: El artículo 150 de la Ley 6.380/19 señala que todo aumento de recaudación adicional producido por la reforma irá a un fondo especial llamado fondo de Fortalecimiento de la Infraestructura y del Capital Humano (FOICAH).*** El mismo artículo señala que el Ministerio de Hacienda reglamentará una metodología a ser utilizada para la identificación de los recursos tributarios adicionales que alimentarán el fondo; y los procedimientos administrativos, presupuestarios, y operativos necesarios para su operación.

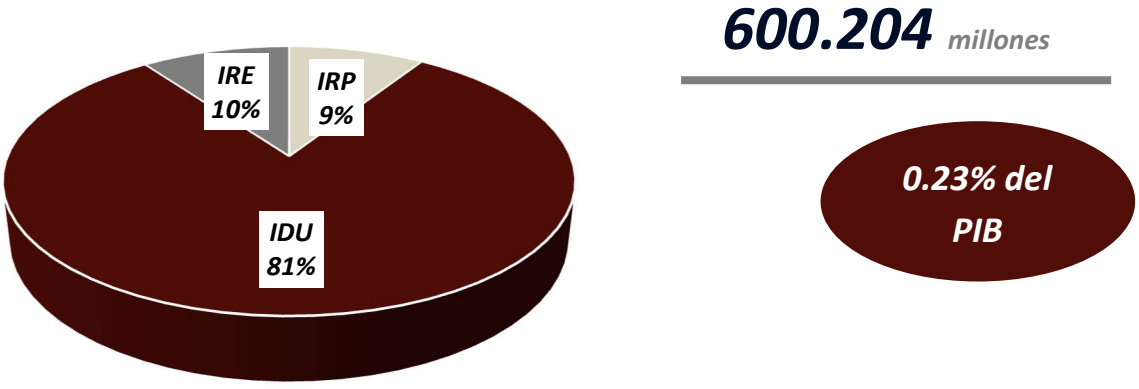
Metodología utilizada para la estimación

Tomando en cuenta las principales medidas que fueron incorporadas por la Ley, se realizó la estimación correspondiente, mediante una micro simulación, es decir, considerando los nuevos formularios y las modificaciones implementadas por la Ley.

En ese sentido, se puede señalar que la implementación de la Ley 6380/19 tuvo un impacto significativo, generando un monto de recaudación adicional que asciende a G. 600.204 millones (USD 86 millones), lo que representa el 0,23% del PIB y el 4,3% de las recaudaciones totales en efectivo, ambos para el Ejercicio Fiscal 2020.

En cuanto a la distribución del beneficio de la implementación de la Ley se puede mencionar que, del total de recaudación adicional generado, la distribución corresponde a los siguientes impuestos: i) en lo que respecta al IRP, el efecto fue un incremento en la recaudación en G. 54.975 millones (9%); ii) en lo que respecta al IDU, se presentó una recaudación adicional de G. 485.215 millones (81%); iii) con relación al IRE, en términos netos, se presentó una recaudación adicional de G. 60.014 millones (10%), esto considerando los efectos positivos (ampliación de base tributaria, revalúos ya no deducibles, entre otros) y los efectos negativos (arrastre de perdidas hasta un 20%). Finalmente, las modificaciones del IVA y del ISC se vieron afectadas por normativas emitidas en el marco de la Pandemia COVID-19, en donde, por medidas adoptadas por la Administración Tributaria, fueron emitidas disposiciones administrativas para el apoyo al sector económico más vulnerable.

Gráfico Nº 4.1.1
Distribución del Impacto en la Recaudación para el Ejercicio Fiscal 2020
En %



Fuente: Asesoría Económica, Subsecretaría de Estado de Tributación (SET)

Finalmente, tomando en cuenta el Art 150 de la Ley 6.380/19, se puede mencionar que la recaudación adicional (G. 600.204 millones), se destinará para financiar única y exclusivamente, inversiones en salud, educación, infraestructura y protección social.

4.2 Gasto Tributario

Los gastos tributarios se definen como los recursos que deja de percibir el Estado por la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria que enfrentan determinados contribuyentes con relación a un sistema tributario de referencia (CIAT, 2014. 3).

La medición de los gastos tributarios constituye una información relevante, puesto que se puede considerar dentro de los siguientes ámbitos: i) cuantificar la pérdida de recaudación, ii) cuantificar la ganancia de recaudación que se obtendría con su derogación, y iii) cuantificar los recursos necesarios para reemplazar los gastos tributarios por gastos directos equivalentes.

La composición de los gastos tributarios cuenta con varias medidas que son consideradas dentro de las estimaciones, entre las cuales se encuentran: las exoneraciones, alícuotas reducidas, regímenes especiales, entre otros, esto por cada uno de los tipos de impuestos. Con esto se puede señalar que en el Cuadro N° 4.2.1, se presenta el detalle del Gasto Tributario y su estimación para los próximos ejercicios fiscales.

Cuadro 4.2.1
Gasto Tributario
(En miles de millones de G. y % del PIB)

Tipo de Gasto Tributario	2020	2021[a]	2022[a]	2023[a]
(Variables nominales)				
Impuesto al Valor Agregado	2.329,3	2.381,8	2.435,5	2.490,4
Impuesto a la Renta Personal	19,7	19,9	20,1	20,3
Impuesto a la Renta Empresarial	542,9	567,4	590,1	613,7
Derechos Aduaneros	521,2	535,4	550,0	564,9
Total Gasto Tributario	***3.413,1***	***3.504,4***	***3.595,6***	***3.689,2***
(% del PIB)				
Impuesto al Valor Agregado	0,96	0,90	0,89	0,87
Impuesto a la Renta Personal	0,01	0,01	0,01	0,01
Impuesto a la Renta Empresarial	0,21	0,21	0,21	0,21
Derechos Aduaneros	0,22	0,20	0,20	0,20
Total Gasto Tributario	1,41	1,33	1,31	1,29

a/ Proyecciones.
Fuente: Asesoría Económica, Subsecretaria de Estado de Tributación (SET).

Finamente, se puede apreciar que al cierre del Ejercicio Fiscal 2020, los gastos tributarios ascienden a G. 3.413,1 miles de millones, lo que representa el 1,41% del PIB. En tanto para los próximos años se estima que los gastos tributarios se reduzcan con relación al PIB nominal.

4.3 Recuperación económica post COVID-19 en Paraguay

4.3.1 Introducción

Antes de la pandemia, nuestro país transitaba por un largo periodo de estabilidad económica, sustentada en la fortaleza de las políticas fiscales y monetarias. Sin embargo, la llegada del COVID–19 ha obligado a revisar y ajustar tales políticas con el propósito de enfrentar los choques internos y externos y contener los efectos negativos que impactarían en el crecimiento económico y en las condiciones de vida de la población.

Algunas de las medidas tomadas por el gobierno para evitar el contagio masivo y el número de fallecidos han sido el aislamiento y la cuarentena, las cuales han generado nuevas formas de relacionamiento y convivencia. Las manifestaciones del nuevo relacionamiento son la reducción de las actividades laborales, de la movilidad de las personas, la disminución del nivel de actividad económica desde el inicio de la pandemia, en los servicios y el comercio.

Para hacer frente a la crisis, el Estado ha ejecutado estrategias que han mitigado los efectos de la crisis del COVID–19, aunque los desafíos siguen siendo importantes. Estas estrategias han desafiado la capacidad de reacción de las instituciones, el alcance y cobertura de las políticas públicas y la administración eficiente de los recursos.

Al cerrar el segundo año de la pandemia del COVID-19, que viene azotando al mundo con múltiples efectos en todos los ámbitos, la conclusión desafiante es que el proceso de recuperación necesitará del compromiso y el trabajo de todos: el Estado, el sector privado, las organizaciones sociales y la ciudadanía.

La recuperación implicará definir un plan de trabajo con acciones a corto, mediano y largo plazo, combinando medidas económicas, monetarias y fiscales. El objetivo general que debe guiar este plan de trabajo es alcanzar niveles de crecimiento económico sostenibles e inclusivos que garanticen una mejora en la calidad de vida de la población, la generación de empleo de alta productividad, la atracción de inversiones y el incremento de la actividad económica.

El espacio fiscal y el acceso a financiamiento son determinantes para la recuperación económica post COVID–19, así como asegurar y proporcionar liquidez al sector bancario y al resto de la economía. Las medidas fiscales incluyen la priorización de recursos para sectores como la salud, la infraestructura, la protección social y el empleo; las medidas económicas y sociales implican la garantía del apoyo a las poblaciones más vulnerables mediante los programas existentes antes de la pandemia y la ejecución de los programas creados ad hoc para proteger el empleo y el consumo de las poblaciones más afectadas por los choques desde el inicio de la pandemia.

Así mismo, el plan de trabajo para la recuperación económica post COVID–19 debe tener en cuenta las características estructurales de cada país. En el caso particular de Paraguay, las principales características socioeconómicas se refieren a la elevada dependencia del sector primario, la alta informalidad y el nivel de gobernanza.

La preparación del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2022, con el “Consolidando la recuperación económica y social del Paraguay” tuvo en cuenta los principios de racionalización, contención y compromiso con el crecimiento económico y la priorización social, para implementar las reformas que mejoren la calidad del gasto público y promuevan un desarrollo más inclusivo y resiliente.

4.3.2 La llegada del COVID-19 a Paraguay

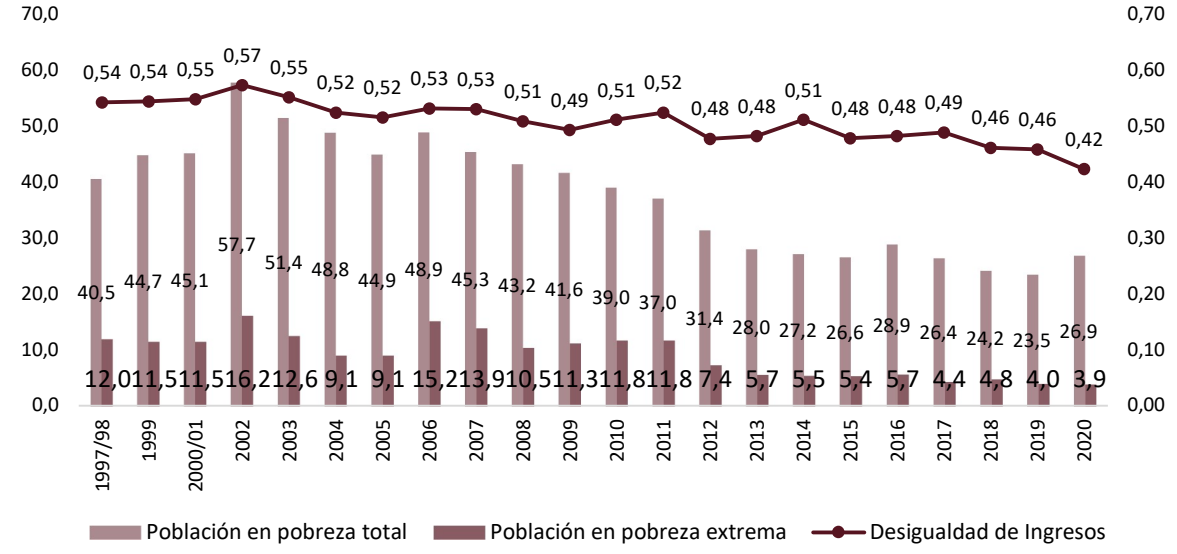
Luego del escenario adverso del 2019, las previsiones de crecimiento para el año 2020 se presentaban alentadoras, y se estimaba el crecimiento de la economía en torno al 4%. El mayor impulso de la actividad económica se justificaba en las mayores obras de infraestructura y la recuperación prevista de la agricultura. Este crecimiento también significaría mayores ingresos tributarios, que permitirían incrementar nuevamente el ahorro fiscal y restablecer la normalidad de las cuentas fiscales.

Sin embargo, el estallido de la pandemia a en el mes de marzo de 2020 cambió radicalmente el escenario, ante lo que hubo que tomar medidas de urgencia para enfrentar los efectos del COVID - 19 en nuestro país. Ante esta nueva coyuntura, se visibilizaron, amplificaron y profundizaron las históricas necesidades sociales y económicas en todas las áreas.

En el informe del BID "El impacto del COVID – 19 en las economías de la región", se destaca que, los niveles de pobreza e informalidad profundizan la vulnerabilidad del país ante el brote del COVID–19 y el impacto económico de las medidas para su contención. Los sectores con menos recursos están más expuestos a contagiarse porque tienen menos acceso a la atención sanitaria y ven limitadas sus fuentes de ingreso (BID, 2020).

En lo que respecta a la pobreza en Paraguay, esta había estado disminuyendo sostenidamente a lo largo de varios años, sin embargo, en el 2020 volvió a aumentar algunos puntos. Es importante recalcar que, sin las medidas de transferencia implementadas, como Tekoporã, la Pensión Alimentaria y los programas de emergencia, la pobreza habría alcanzado 30,1%. Con esto queda en evidencia, la efectividad de las estrategias públicas ante el desafiante contexto.

Gráfico Nº 4.3.2.1
Evolución de la pobreza, pobreza extrema y desigualdad del Ingreso en Paraguay
Años 1997/8 - 2020



Fuente: datos extraídos de Principales indicadores de pobreza de la población por año de la encuesta, según área de residencia, 1997/98 - 2020. Serie comparable y Desigualdad de Ingresos EPH periodo 1997/98 – 2020 (INE).

En el 2019 la pobreza afectaba al 23,5% de la población del país, en tanto que en el 2020 había aumentado a 26,9%, mientras que la pobreza extrema disminuyó levemente, del 4% al 3,9% en el mismo periodo. La desigualdad del ingreso, medida por el Coeficiente de Gini, entre los años 2019 – 2020, pasó de 0,46 a 0,42.

Específicamente, la contención del aumento de la pobreza extrema se dio gracias a las medidas temporales en el marco del Plan de Recuperación, que tuvieron el objetivo de proteger el consumo de las familias más vulnerables, mediante las transferencias monetarias y la entrega de canasta de alimentos, como lo fueron Ñangareko y Pytyvo.

4.3.3 Planes y Programas para contener el avance del COVID - 19

En una primera etapa, al inicio de la pandemia, el Gobierno declaró "Estado de Emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay y estableció medidas administrativas, fiscales y financieras" a través de la ley N° 6524/00, que incluía acciones excepcionales de carácter presupuestario, fiscal y administrativo, de protección al empleo y de política económica y financiera, con la intención de mitigar o disminuir las consecuencias de la pandemia del COVID -19, fortalecer el sistema de salud, proteger el empleo y evitar el quiebre en la cadena de pagos.

Entre las medidas presupuestarias y administrativas se consideraba que, independiente de la fuente de financiamiento, los créditos presupuestarios serían redireccionados para financiar el presupuesto de las entidades directamente afectadas a la atención de la emergencia sanitaria, garantizando el cumplimiento mínimo de los objetivos y metas previstas por los Organismos y Entidades del Estado (OEE). Las medidas de protección al empleo, según la Ley de Emergencia establecía la formalización de las micro, pequeñas y medianas empresas, a través del registro en la SET, con el apoyo del MIC, el IPS y el MTEES, por sectores o rubros económicos. En cuanto a los servicios públicos, la Ley de Emergencia dispuso pagos diferidos y refinanciamiento.

Para su ejecución, la Ley de Emergencia Nacional dispuso para el financiamiento, en total, USD 1.990 millones con lo que se pretendía mantener el funcionamiento del Estado, contener a los sectores de la salud, la protección social y el empleo. Entre las medidas que más han contribuido a la recuperación se destacan los créditos y garantías a través de la banca pública, las medidas dirigidas al sector comercial, las medidas tributarias y los programas sociales adicionales como Pytyvõ.

En una segunda etapa, se puso en marcha el Plan de Recuperación Económica Ñapu´a Paraguay, que se enfocó en tres ejes principales; el **eje de protección social** para aquellos sectores que aún van a necesitar de la ayuda del Gobierno para recuperarse; el **eje de financiamiento** con líneas de créditos para los sectores económicos más afectados (gastronómicos, servicios, hotelero, etc.) que requirieron recursos para volver a la actividad económica pre pandemia; y por último el **eje de inversiones públicas**, con la estrategia de impulsar las inversiones con mayor impacto en la generación de mano de obra.

El costo de los paquetes fiscales en Paraguay representó en total el 5,5% del PIB, ubicándose en tercer lugar detrás de Argentina y Brasil en el 2020. El financiamiento se dio mediante créditos, garantías y recursos fiscales asignados a las medidas de contención ante el COVID-19.

En una tercera etapa, ya en el 2021, segundo año de pandemia, la **Ley de Consolidación Económica y de Contención Social** se presenta para consolidar las medidas económicas de forma más focalizada. Las nuevas medidas económicas incluyen seguir apoyando a los trabajadores y empresarios, asignando recursos para Gastos en Salud y Programas Sociales (USD 262 millones). Específicamente para el Mantenimiento Programa Adultos Mayores se disponen de USD 78 millones, para el sistema de Salud USD 105 millones y para Jubilaciones y Pensiones USD 79 millones.

En cuanto a las perspectivas de crecimiento, se estima que el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) sea 4,5% para 2021, que en principio se estimaba 3,5%, revisión al alza que se sustenta en la mejora de los sectores

secundario y de servicios. Queda expuesto, entonces, que la recuperación económica en nuestro país avanza mucho mejor de lo previsto, debido al impulso a la actividad económica y al mayor grado de inversión pública.

Las perspectivas positivas tienen que ver también con que, Paraguay ha sido uno de los primeros países en superar los niveles de crecimiento económico pre pandémico y se espera que las cuentas fiscales vuelvan a converger a los límites de déficit de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Si bien, el nivel de deuda pública con relación al PIB ha aumentado, está por debajo del promedio que se espera para los países con la misma calificación que Paraguay, incluso se reconoce como el más bajo de la región.

En concordancia con las medidas implementadas en el 2020, nuestro país se enfoca en la recuperación por lo que, la **Agenda de transformación del Estado** sienta las bases para el crecimiento sostenido y una mayor eficiencia del Estado. Esta **Agenda** contiene propuestas de reformas cruciales para fortalecer la gobernanza en Paraguay y promover la transparencia y eficiencia mediante un cambio estructural, que se enfoque en una nueva etapa de **Desarrollo más inclusivo y resiliente post COVID – 19.**

Las medidas implementadas en nuestro país procuran, en conjunto, alcanzar crecimiento económico de corto y mediano plazo, por encima del efecto rebote, junto con buenos resultados macroeconómicos, que se traduzcan en mejores indicadores sociales y menores niveles de pobreza y desigualdad.

4.3.4 Desafíos para el crecimiento sostenido en el mediano plazo

Considerando las características estructurales de Paraguay y la profundización de las falencias, reflejo del COVID – 19, los principales desafíos y cuellos de botella para alcanzar la recuperación a la senda del crecimiento sostenido, son fomentar la formalización del empleo, aumentar la productividad laboral, promover la inversión pública y proteger a los sectores productivos.

Uno de los aspectos fundamentales para la recuperación económica es la inmunización de la población, especialmente aquella más vulnerable ante los síntomas del COVID - 19 como lo son las personas adultas mayores y las que tienen enfermedades de base. El Plan Nacional de Vacunación, diseñado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, tiene el propósito de desarrollar el componente de vacunación como parte de las intervenciones farmacológicas para el control y prevención, con el propósito de reducir la morbilidad y la mortalidad causada por el COVID - 19, mediante la vacunación, en un contexto de disponibilidad progresiva de dosis, priorizando grupos de riesgo para luego ampliar a toda la población. Esto tiene que ver con que, cuanto más rápido se avance en la inmunización de la población en nuestro país, se acelerará la recuperación económica y social, al volver a los niveles de actividad laboral y productiva.

El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 es el documento estratégico que facilita la coordinación entre las diferentes instancias del Poder Ejecutivo, así con los diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y los Poderes Judicial y Legislativo. El PND es el instrumento de política pública que orienta todas las acciones del Estado para concretar el Paraguay 2030 de acuerdo a sus ejes: reducción de la pobreza y desarrollo social, crecimiento económico inclusivo e inserción de Paraguay en el mundo.

En perspectiva y tomando como referencia el mandato del PND, se prevé que a partir del año 2022 se fortalezca la economía paraguaya y se retorne a la senda de crecimiento sostenido, conjugando la mejora de la economía a nivel global y regional, el aumento de demanda, la productividad laboral y que los sectores más afectados por la pandemia tengan mejor desempeño económico.

A pesar de la crisis del COVID 19, Paraguay cuenta con el potencial para el despegue económico y social para tender a la recuperación. Específicamente, la fortaleza macroeconómica y la disciplina fiscal sirven de puntapié para fomentar la formalización del empleo, especialmente el de las mujeres, quienes se han visto más afectadas como resultado de la crisis del COVID – 19, incluyendo, la ampliación de la base contributiva a las cajas de jubilación, como el IPS, lo cual, a su vez, permitiría aumentar la cobertura de salud. El bono demográfico, con el que cuenta aun nuestro país representa, una oportunidad para que Paraguay se inserte progresiva y exitosamente en senda del crecimiento sostenido. El fomento a la formalización también incluye

el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, mediante procesos simplificados para la inscripción y registro en las instancias correspondientes como el Ministerio de Hacienda, el Instituto de Previsión Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En cuanto al aumento de la productividad, la inversión en investigación y desarrollo genera mayor rentabilidad y utilidad marginal al combinarse con el capital humano, empleado en áreas como la industria, la tecnología y las actividades económicas no tradicionales.

Para proteger al sector agropecuario, base de nuestra economía y en coordinación de varias instituciones públicas y del sector privado, se ha definido como un primer paso trabajar en un Plan de Contingencia Climática, cuyo objetivo sea mitigar los efectos del cambio climático teniendo en cuenta como ejes estratégicos el nivel y navegabilidad de los ríos, provisión de agua potable y riesgos agroclimáticos en Paraguay como sequías e incendios. Como resultado agregado, este Plan de Contingencia Climática debe apoyar a reducir la volatilidad del PIB al contrarrestar los efectos negativos derivados del clima, que a la vez tiene sus efectos negativos en las cuentas fiscales, que constituye un riesgo fiscal contingente. Este Plan debe ser desarrollado en el marco de las finanzas sustentables con el medio ambiente, con campañas de reforestación y servicios ambientales, buscando proteger la biodiversidad, la calidad del agua y el aire, así mismo, impedir que las dificultades referidas al transporte y logística lleven al encarecimiento desmesurado de precios de combustibles y fletes. Las buenas perspectivas para el sector agropecuario (especialmente la ganadería y los buenos precios internacionales de la soja), el panorama externo favorable, la vigencia de las medidas expansivas y la adaptación de las empresas a las nuevas formas de trabajo, incidirían positivamente en el desempeño económico.

El incremento de la inversión pública para infraestructura y la inserción internacional de los productos y servicios paraguayos requiere también de la participación y compromiso del sector privado, para generar mayor valor agregado dentro de cadenas de valor cada vez más productivas. El sector privado, como socio del gobierno, contribuye a identificar, priorizar y ejecutar proyectos de mayor retorno económico y social, genera demanda de mano de obra cada vez más especializada. También se espera una importante recuperación mediante la priorización de los proyectos con mayor impacto social, con mayor cantidad de beneficiarios, con mayor demanda de mano de obra y el desarrollo de un plan de inversiones con financiamiento no tradicional. Todo esto permitirá apalancar importantes y necesarias inversiones principalmente en infraestructura sin un impacto presupuestario inmediato.

En lo que se refiere al sector financiero, tanto público como privado, uno de los principales canales para el retorno gradual a la senda del crecimiento, es la oferta de instrumentos de financiamiento de largo plazo para la capitalización de empresas, la adquisición y mejoramiento de viviendas y la inversión en bienes de capital para la dinamización de la economía.

Por otro lado, en lo que refiere la protección social, las prioridades se enfocan en atender a los sectores más vulnerables, a través de los programas sociales como lo son la Pensión No Contributiva para Adultos Mayores con G. 1.831.000 millones (que prevé cubrir a 250.000 adultos mayores al cerrar el 2021) y Tekoporã con G. 437.000 millones (para llegar a 170.000 familias en el 2022). La inversión en primera infancia según el PGN 2022 alcanza G. 3,3 billones, que equivale a USD 466 millones, para cubrir las intervenciones del MEC; las Gobernaciones, el MDS, el MJ, el MSPBS y MINNA. Este último que ejecuta los programas Abrazo (2.523 familias), atiende a la población indígena (879 familias asistidas) y 4.732 niños en servicios de primera infancia.

La visión integral del Sistema de Protección Social (SPS) requiere de una inversión de Gs 38 billones, abarcando la Inserción Laboral y Productiva, la Integración Social y la Previsión Social. Los recursos asignados corresponden en 55% para el pilar de Integración Social (políticas sociales no contributivas), 26% a la Previsión Social (políticas sociales contributivas y seguridad social) y 20% a la Inserción Laboral y Productiva (políticas de inclusión y regulación laboral y en general, la participación productiva).

- Integración Social: Ministerio de la Niñez y la Adolescencia Ministerio de Educación y Ciencias, Gobiernos departamentales (17 Gobernaciones) Almuerzo y Merienda Escolar, Ministerio de Justicia, Corte Suprema de Justicia, Instituto Paraguayo del Indígena, etc.

- Previsión Social: Seguridad Social, como Jubilaciones, IPS, todas las Caja de Jubilaciones, etc.
- Inserción laboral y productiva: Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Desarrollo Social, Administración Nacional de Electricidad, Dirección Nacional de Transporte.

En el ámbito de la vivienda, el déficit habitacional en nuestro país ha ido disminuyendo desde el 2019. En este sentido, las metas del PGN 2022 es reducir el déficit a 34.193 viviendas, lo que significa una disminución del 11% con relación al 2021.

El fortalecimiento de la capacidad del Estado se sustenta en la mejora del sistema de contrataciones públicas, el servicio civil, el sistema tributario y la seguridad social. Afianzar la resiliencia macroeconómica, la gestión del Estado y el sistema tributario forman parte de las reformas que impulsan el crecimiento económico y el desarrollo social. La atención a estas áreas prioritarias tendrá como resultado sinérgico la protección del empleo y el mantenimiento del ingreso, la formalización laboral y el aumento de la productividad.

El costo de los paquetes fiscales en Paraguay representó en total el 5,5% del PIB, ubicándose en tercer lugar detrás de Argentina y Brasil en el 2020. El financiamiento se dio mediante créditos, garantías y recursos fiscales asignados a las medidas de contención ante el COVID-19.

El año 2020 cerró con un **nivel récord de inversión pública** de 3,6% del PIB. El periodo de recuperación económica se inicia en el 2021 con la mejora en el índice de actividad económica y en la recaudación tributaria, tal como se ve en el gráfico siguiente, la SET y DNA tuvieron los niveles de recaudación más bajos en abril de 2020 y repuntaron en septiembre del mismo año con el nivel más alto desde que empezó la pandemia del COVID-19 en nuestro país.

4.3.4.1 Reformas estructurales

El **Plan de Recuperación Económica** y la **Agenda de Transformación del Estado** despliegan un conjunto de reformas fiscales y estructurales para fortalecer la institucionalidad y el crecimiento a mediano y largo plazo. Estas reformas se impulsan en el marco de referencia del Plan Nacional de Desarrollo 2030 y el Plan de Recuperación Económica Ñapu´a Paraguay.

Tanto el **Plan de Recuperación Económica** a través de sus tres ejes estratégicos: protección social, inversión pública para más empleos y créditos para el desarrollo, como la **Agenda de Transformación de la Gestión Pública**, se espera que tengan efectos importantes en la economía paraguaya en los próximos años, a través de la generación de empleo, el crecimiento económico inclusivo y la solidez macroeconómica y monetaria.

El **Plan de Recuperación Económica** representa un monto total estimado de USD 2.314,9 millones destinados a ejecutar los diferentes programas de apoyo y protección al empleo e ingresos de las familias, como Pytyvõ que en sus dos ediciones benefició a 1.561.672 trabajadores, los subsidios para servicios básicos, los subsidios para trabajadores formales; y los créditos para el desarrollo.

La **Agenda de Transformación del Estado** contempla el Proyecto de la Función Pública y la Carrera del Servicio Civil, el Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Institucionalidad Fiscal; el Proyecto de Ley de Suministro y Compras Públicas; el Proyecto de Organización del Estado; la Creación de la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones; y las acciones para Incrementar la Formalización del Empleo. Los principios que rigen nuestra **Agenda de Transformación del Estado** son la equidad en las políticas públicas, el capital humano y la competitividad; la integridad en la mejora de la gestión de las finanzas públicas; la consolidación de la disciplina fiscal y la mejora de la calidad del gasto público.

Las reformas más importantes que estamos trabajando son:

1. **Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Institucionalidad Fiscal (LRF 2.0).** Esta propuesta busca asegurar la estabilidad, sostenibilidad y previsibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, teniendo como meta resultados fiscales que no causen efectos negativos sobre la estabilidad macroeconómica. Para asegurar el fortalecimiento del marco fiscal de mediano plazo, se propone rediseñar la actual Ley de Responsabilidad Fiscal, con el objetivo de mejorar su funcionamiento y

observancia estableciendo un límite al nivel de deuda pública y restringiendo aún más el crecimiento del gasto corriente, teniendo en cuenta que estas reglas tienen la misión de preservar la disciplina fiscal. El Proyecto de Ley fue remitido al Congreso Nacional en diciembre de 2020.

2. **Proyecto de ley de la Función Pública y la Carrera del Servicio Civil**. El objetivo es contar con una función pública más moderna, competitiva, basada en la meritocracia, con una escala salarial única, promoviendo el desarrollo profesional y el gasto público más eficiente. La creación de la Subsecretaria de Estado de la Función Pública que uniría la gestión de las personas con las remuneraciones. En septiembre de 2020 se presentó la propuesta ante la Comisión Bicameral de Reordenamiento de la Estructura del Estado y se estima que en el segundo semestre de 2021 se remita al Congreso Nacional el Proyecto de Ley.

3. **Proyecto de ley de Suministro y Compras Públicas**. El objetivo es otorgar una mirada integral al proceso de compras del Estado, con el objetivo central de la mejora del gasto público a través de la utilización responsable de los recursos y regular al Sistema Nacional de Contrataciones Públicas. En el mes de mayo de 2021, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso Nacional el Proyecto de Ley.

4. **Cambios estructurales en la Organización del Estado.** En líneas generales, el objetivo es mejorar la capacidad y gestión del Estado, teniendo en cuenta su responsabilidad en las políticas públicas globales y sectoriales; además de dar mayor transparencia en la asignación, ejecución y rendición de cuentas. Este proyecto se encuentra en preparación.

5. **Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones**. La propuesta de la creación de este órgano técnico de fiscalización y supervisión contempla asistencia técnica, actuarial, operativa, jurídica y financiera a las Entidades de Jubilaciones y Pensiones públicas y privadas, para proteger el ahorro de los afiliados activos, jubilados y pensionados, para asegurar la estabilidad del sistema, con un diseño adecuado que permita fortalecer la administración de los recursos.

6. **Esfuerzos para incrementar la formalización del Empleo**. Se propone un nuevo tipo de persona jurídica para promover la formalización, simplificar el proceso de gestión y reducir los costos para la constitución de una persona jurídica. Así también, establece medidas para facilitar la inscripción de MIPYMES en los regímenes SIMPLE y RESIMPLE, se mantienen y amplían los programas de inserción laboral y acercamiento de oferta y demanda laboral junto con el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).

7. El **Plan Nacional de Inversión Pública** para planificar las inversiones a corto y mediano plazo, coordinando las iniciativas con los planes sectoriales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, las brechas existentes y los planes de gobierno. El **Fondo de Preinversión** permite realizar los estudios necesarios para formular buenos proyectos a fin de hacer más eficientes las inversiones y orientar las iniciativas a fin de atender las brechas existentes.

8. El **Plan de Convergencia Fiscal,** que después de la reducción del espacio o margen de maniobra fiscal generada por las crisis de los últimos años, requiere de la aplicación de medidas fiscales estrictas para reducir el déficit en el mediano plazo y converger a la meta de déficit fiscal de 1,5% del PIB en 4 años. Estas medidas buscan mejorar los ingresos tributarios, para lo cual estamos previendo los ingresos adicionales, racionalizar el gasto público, a través de la limitación de aumentos salariales y gastos innecesarios, manteniendo sólo los gastos prioritarios y misionales, lo cual implica la contención del gasto corriente primario (0% de crecimiento real). Así como, el retorno gradual de la Inversión Pública a niveles históricos en torno al 2% del PIB.

9. **El Plan de Contingencia Climática** considera los eventos climáticos que afectan a nuestro país, especialmente al sector productivo y las poblaciones vulnerables. Este Plan tiene el objetivo de establecer medidas de contención de los riesgos y aplacamiento de los efectos negativos, mediante el trabajo articulado de las instituciones públicas en torno a tres ejes: navegabilidad de los ríos, provisión de agua potable y mitigación de los riesgos agroclimáticos. Así mismo, la coordinación de acciones con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil facilitan la ejecución y el monitoreo de las acciones del Plan para fortalecer la capacidad de reacción ante estos eventos.

Para la implementación de las reformas en torno a la mejora de la calidad del gasto y la promoción del crecimiento sostenido, el Proyecto de PGN 2022 se propone "mantener el escenario macro favorable". Considerando que el crecimiento real para el 2022 sería del 3,8% y la inflación del 4%, en el presupuesto se tuvieron en cuenta el aumento del gasto salarial del sector público, ajustado por el salario mínimo y el aumento del salario docente. Es importante recalcar que el PGN 2022 es 0,2% inferior al PGN 2021, comparando la evolución de los presupuestos iniciales (G. 92,1 billones versus G. 92,3 billones, respectivamente). La contención de los gastos misionales y sustantivos que se proponen en este PGN se traduce en mayores recursos para Salud, tomando como base el aumento que significó la Ley de Emergencia para el PGN 2021 y un crecimiento del 6,6% para el 2022. Este PGN es el puntapié para la recuperación económica del Paraguay, disponibilizando recursos y definiendo las prioridades para converger a la senda del crecimiento con formalización del empleo y el desarrollo social

Por tanto, el principal reto al que se enfrenta el PGN 2022 es atender los sectores esenciales prioritarios: *sostenimiento del sistema de salud, sostenimiento de programas sociales y sostenimiento de la inversión pública.* Así es que, los recursos del Tesoro Público serán distribuidos considerando 73% para salarios, 15% para servicio de la deuda y otros compromisos, 7% para los adultos mayores y 5% para el déficit de jubilaciones.

Este reto impulsa a continuar con las medidas de contención del gasto público que vienen ejecutándose desde el PGN 2021, con lo que se reasignaron recursos por valor de G. 553,6 mil millones, se fijaron topes presupuestarios que generaron un presupuesto base de G. 87,9 billones y obtener un espacio fiscal de G.4,3 billones con lineamientos para este año 2022.

4.3.4.2 Elevar la tasa de crecimiento de tendencia

Las medidas de contención que Paraguay ha implementado han contribuido a controlar el contagio y la mortalidad de la enfermedad, con lo cual se ha evitado el colapso del sistema de salud y minimizado el impacto, tanto en vidas como en la economía. Las áreas prioritarias para esta recuperación se identifican: la salud, la educación, el empleo y la protección social.

En cuanto a la salud, si bien la pandemia del COVID-19 puso en evidencia las falencias de nuestro sistema sanitario, también abrió la oportunidad para invertir y revertirlas, gracias a la inversión extraordinaria que el gobierno paraguayo realizó para dotar de infraestructura, insumos y personal de blanco.

En la etapa de recuperación, el grueso del trabajo en salud para todos los países está en el acceso a servicios sanitarios de calidad, con financiación conjunta para toda la población, especialmente para los trabajadores informales y sus familias; la implementación de políticas de cuidado y subsidios por reposo médico y desempleo; la ampliación del esquema de vacunación para cubrir al 70% de la población, como meta establecida a nivel internacional.

En cuanto a la educación e inversiones, es indispensable ejecutar proyectos estratégicos que ayuden a mantener los niveles de inversión en capital humano e infraestructura que nuestro país ha estado implementando para generar empleo y que esto tenga efectos multiplicadores. La educación es clave para elevar el crecimiento, por lo que es necesario empezar el proceso de reforma del sistema educativo con énfasis en el desarrollo de habilidades y competencias, al mismo tiempo de promover la especialización en tecnología y ciencias.

La transición de nuestra economía, caracterizada históricamente por ser extractivista, hacia el sector servicios requiere de una mayor inversión en las personas, la cual puede darse con más educación y más salud. En este sentido, la reforma educativa ayudaría a aumentar los años de escolaridad de nuestra población, a mejorar el perfil de la población en edad de trabajar, la capacidad de innovación y de transmisión de conocimientos.

El empleo requiere de mayor inversión para aumentar la producción y la productividad laboral, lo cual, por ende, llevará a una mayor formalización laboral, todo lo que suma al fortalecimiento del clima de negocios y la conectividad de nuestro país. El empleo, ligado a la educación, permitirá aumentar el ingreso por habitante del Paraguay, que debido a la pandemia había descendido al nivel del 2017, revertir esta situación depende

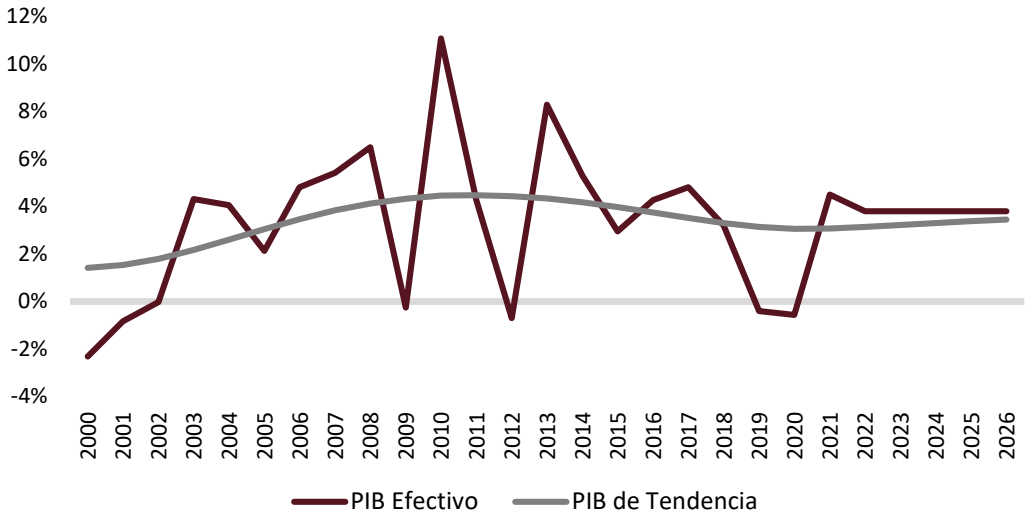
de la mejora de la productividad por trabajador ocupado, la diversificación productiva y la recuperación de la actividad económica.

La relación entre la educación y el empleo se confirma en las estimaciones de Colmán (2020), que encontró que cada punto porcentual de aumento en el capital humano aumenta la productividad laboral de 0,44% y por cada punto porcentual de aumento en inversión física por trabajador aumentaría la productividad laboral de 0,4% y el incremento de los términos de intercambio de 1% aumenta el PIB per cápita en 0,1%[38].

Por otro lado, y analizando el comportamiento del crecimiento económico de tendencia, durante el periodo transcurrido entre los años 2008 y 2015, el crecimiento efectivo promedio de la economía paraguaya fue de 4,7% anual. En el mismo periodo, el PIB Real de Tendencia[39] lo hizo en 4,3%.

En tanto que, ante los desafíos que nos presenta la recuperación post COVID – 19, las perspectivas actuales nos indican que el crecimiento de tendencia para el periodo 2022-2026 es solo de 3,3%.

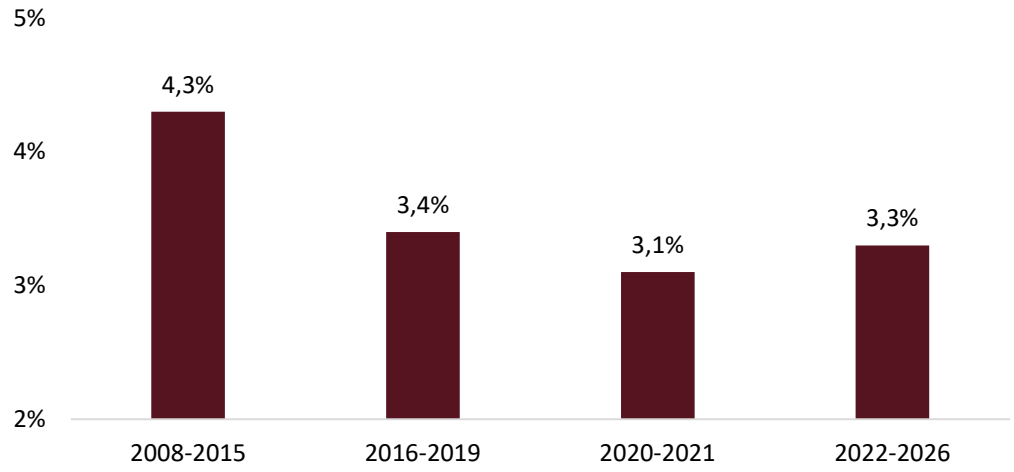
Gráfico N° 4.3.4.2.1
Crecimiento Efectivo y de Tendencia del PIB Real
(Porcentaje)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

[38] "Productividad, capital humano y reformas" en http://harielcol.blogspot.com/2020/01/productividad-y-capital-humano.html
[39] Calculado a partir de un filtro Hodrick – Prescott con parámetro de suavizamiento de 100.

Gráfico N° 4.3.4.2.2
Crecimiento Promedio del PIB Real Tendencial en distintos periodos
(Porcentaje)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Alcanzar un desarrollo sostenible e inclusivo requiere aumentar el crecimiento tendencial, ya sea a través del incremento en los factores de producción, empleo (capital humano) y capital físico, o en la productividad total de factores.

Retornar a los niveles de crecimiento positivo requiere que se dediquen recursos suficientes a las áreas más afectadas por la crisis del COVID – 19, como así también ejecutar la Agenda de Transformación del Estado para legitimar todas las medidas de política pública, en post de la recuperación económica y social.

4.4 Inversión Pública

4.4.1 Antecedentes del (SNIP)

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) surge en el año 1999 con la Ley 1.535/99de Administración Financiera del Estado, fruto de compromisos asumidos por el Gobierno con organismos internacionales. En el año 2012, se firma el convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo (STP) ratificado por Decreto Nº 8312/12 del Poder Ejecutivo. El SNIP tiene como objetivo optimizar el uso de los recursos destinados a financiar proyectos de inversión pública, a través de la implementación de metodologías, normativas, capacitación y un banco de proyectos, como los componentes básicos necesarios para la adecuada formulación, evaluación social, presentación, ejecución, monitoreo, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión.

A partir de la entrada en vigencia del SNIP, se dio inicio al ordenamiento de los recursos del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGN) destinados a inversión. Del total de la cartera de proyectos existente en esa fecha en el PGN, aproximadamente un 50% de la misma, no se ajustaba a la definición de proyectos de inversión del SNIP, generándose en consecuencia gastos corrientes no vinculados a proyectos (salarios, pasajes, viáticos y otros), además de acciones no sostenibles, sobredimensionadas y no rentables socialmente.

Con este diagnóstico, se detecta no solo la debilidad institucional para la formulación de proyectos, sino que también, la distorsión que se había generado a lo largo del tiempo frente al concepto de lo que implica un proyecto de inversión pública.

Si bien antes del SNIP algunos proyectos realizaban estudios de Pre-Inversión, los mismos eran desarrollados bajo los criterios y prioridades de los organismos financiadores para justificar las operaciones de préstamo al país. Con la puesta en operación del SNIP, el país establece criterios técnicos para la formulación y evaluación de los mismos, su ejecución y su evaluación ex - post (seguimiento al ciclo de vida a los proyectos de inversión) y, por otro lado, se posibilita el desarrollo de capacidades en los organismos y entidades del estado (programa de capacitación).

A la fecha, entre los proyectos que han sido presentados por los OEE en el SNIP, han sido viabilizados 320, por un monto mayor a USD 14.000 millones, incluyendo un proyecto bajo la modalidad de las Alianzas Público Privada (APP) y varios bajo la modalidad Llave en Mano.

El SNIP tiene como desafío seguir mejorando progresivamente las capacidades técnicas de OEE a través de un programa permanente de capacitación, incorporar nuevas herramientas metodológicas en sectores prioritarios para el desarrollo nacional, fortalecer su marco legal y potenciar los procedimientos de monitoreo y seguimiento, sobre todo físico, de los recursos públicos destinados a inversión.

¿Qué es el SNIP?

El Sistema Nacional de Inversión Pública es el conjunto de normas e instrucciones que tienen por objetivo ordenar el proceso de la inversión pública, para optimizar el uso de los recursos en el financiamiento de proyectos de inversión más rentables desde el punto de vista socio-económico y ambiental.[40]

Creación de la Dirección General de Inversión Pública (DGIP)

Con el objetivo de alcanzar la adecuada dotación y administración de las inversiones, el Gobierno Nacional ha dispuesto por Ley 4.394/11, la creación de la Dirección de Sistema de Inversión Pública (DSIP), la cual recientemente se constituyó en Dirección General de Inversión Pública (DGIP) por Ley 6.490/20 dependiente de la Subsecretaría de Estado de Economía, y tiene como objetivo dirigir y administrar el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); además de elaborar normas técnicas, metodologías de formulación y evaluación de proyectos, y los procedimientos de presentación de proyectos de inversión al Sistema Nacional de Inversión Pública, incluidas las concesiones y Alianzas Público-Privadas (APP); la DGIP además, se encarga de dictaminar la viabilidad de los proyectos e informar a las autoridades sobre el estado de ejecución de la inversión pública.

La Ley 6.490/20 crea el Fondo de Preinversión del Paraguay (FOPREP) con el objetivo de facilitar recursos a los OEE para el desarrollo de estudios de preinversión a nivel de prefactibilidad o factibilidad, realización de proyectos de arquitectura, prediseños y diseños de ingeniería de proyectos registrados en el SNIP, entre otras actividades. Además, dicha Ley establece la elaboración del Plan de Inversiones, en base a las políticas, objetivos y estrategias de los planes y programas de desarrollo económico y social nacionales, departamentales, sectoriales y locales.

A través del Decreto Nº 4.436/20 se reglamenta y detalla los mecanismos para la adecuada aplicación de la Ley N.° 6.490/20, «De Inversión Pública», con ello se contribuye a fortalecer el marco jurídico e institucional del Sistema Nacional de Inversión Pública, mejorar el retorno social en la aplicación de los recursos del gasto

[40] Decreto Nº 8312/12 – Anexo I, Sección I, Terminología.

de capital y aplicar el concepto de proyectos de inversión a todo gasto de capital del Presupuesto General de la Nación.

La DGIP también cumple el rol de Unidad Técnica Nacional FOCEM (UTNF), siendo, responsable de velar por el cumplimiento de los reglamentos del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). En este contexto, la DGIP en su carácter de UTNF, se convierte en la instancia a nivel nacional de vínculo operativo con la Unidad Técnica del FOCEM de la Secretaría del MERCOSUR (UTF) y tiene a su cargo las tareas de coordinación interna de los aspectos relacionados con la formulación, presentación, evaluación y ejecución de los proyectos.

El FOCEM tiene un plazo de vigencia de 10 años, el cual ha llegado a su conclusión con respecto a los aportes.

Paraguay ha sido el país más beneficiado con los financiamientos entregados por el organismo regional. El 64% de los recursos del FOCEM fueron asignados a proyectos presentados por Paraguay, para un total de 20 proyectos aprobados por más de mil millones de dólares de los cuales varios ya han finalizado.

De todos los proyectos financiados se destacan cuatro sumamente importes y vitales pues impactan en la reducción de las asimetrías en infraestructura como por ejemplo la Construcción de la Línea de Transmisión 500 kv Itaipú-Villa Hayes, la Sub-Estación Villa Hayes y la Ampliación de la Sub-Estación Margen Derecha Itaipú, la Construcción de la Ruta Concepción Vallemí, la Costanera Norte, Acceso a la Avenida Primer Presidente y Mejoras en la Conectividad Física del Departamento de San Pedro. Los costos de estos proyectos ascienden a USD 700 millones.

Cabe destacar igualmente que el Paraguay ha ratificado su posición de integrarse a la Segunda Etapa del FOCEM (FOCEM II), mediante la promulgación de la Ley 6018/2019 “Que aprueba la decisión Mercosur/CMC/DEC. N 22/15 - Relativo a la continuidad del funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur” aprobada en la “XLVIII reunión del Consejo del Mercado Común del Mercosur”.

Inversión, infraestructura y desarrollo

A efectos del Sistema Nacional de Inversión Pública, la inversión pública es entendida como el uso y/o compromiso de recursos públicos, independientemente del origen de la fuente de financiamiento o de la aplicación de recursos, que puede ser realizada directamente por los Organismos y Entidades del Estado (OEE), municipalidades o sociedades de capital estatal, o a través de Organismos Financieros Públicos, que permitan mantener y/o aumentar el stock de capital[41] del país en bienes, servicios, recursos humanos, conocimientos inversiones productivas, con el propósito de incrementar el bienestar de la sociedad.[42]

Por otro lado, la infraestructura física se la refiere al conjunto de bienes físicos y materiales representados por las obras viales de comunicación y el desarrollo urbano y rural; tales como: transporte (incluye carreteras, ferrocarriles, caminos, puentes), presas, sistema de riego, suministro de agua potable, alcantarillado, viviendas, escuelas, hospitales, energía eléctrica, etc.[43]

El proceso de provisión de infraestructura implica planificar, construir y mantener la provisión de servicios de calidad adecuada que promuevan el crecimiento sostenible. Esta visión concibe la infraestructura como un

[41] Stock de Capital humano: neto de los aumentos en productividad debido a los cambios tecnológicos que se suponen exógenos. Stock de Capital Físico: índice de infraestructura (km. de rutas pavimentadas, km de vías férreas, etc.).
Crovetto, Hang y Caspattino (2014). Crecimiento y Brecha de Infraestructura.

[42] Ley 6490/2020 – Art. 4° Inc. h

[43] Banco Mundial 2009

activo que debe ser gestionado y mantenido apropiadamente e incorpora como pilares fundamentales la sostenibilidad ambiental, social y fiscal.

Los efectos que ejercen la infraestructura y sus servicios derivados sobre la economía y la sociedad son sustantivos y repercuten en la calidad de vida diaria de los habitantes[44]. La adecuada disponibilidad de obras de infraestructura, así como la prestación eficiente de servicios conexos, permiten a un país atenuar el déficit que pudiera tener en la dotación de determinados recursos naturales[45].

Dentro de los principales desafíos que enfrenta la infraestructura se destaca la adecuada provisión de la misma, que en los casos de una respuesta inconveniente origina una escasez conocida en la literatura como la brecha en infraestructura. En este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)[46] ha señalado que cerrar la brecha constituye uno de los grandes retos que enfrenta América Latina y el Caribe. Asimismo, los efectos positivos de la adecuada provisión y calidad de infraestructura se maximizan cuando son acompañados de los arreglos regulatorios, organizacionales e institucionales para su desempeño.

Uno de los objetivos fundamentales para el desarrollo del Paraguay está estrechamente asociado a la asignación eficiente de los recursos públicos a través de sistemas y procesos administrativos, además de metodologías de evaluación social de proyectos que aseguren permanentemente el adecuado proceso de inversión y, con ello, contribuir a una óptima asignación de estos recursos.

Dentro de este proceso de asignación de recursos públicos, la infraestructura es considerada un pilar fundamental para la sociedad paraguaya. Su adecuada dotación y administración posibilitan el desarrollo económico, genera crecimiento, aumenta la competitividad y la productividad, y con ello la inserción de la economía en el mundo. Además, ayuda a la cohesión territorial y permite mejorar la calidad de vida y la inclusión social.

Se debe considerar que la brecha en infraestructura de transporte de Paraguay al año 2016 ascendió a USD 10.800 Millones, año en el que el Paraguay invirtió 2,2% de su PIB mientras que debería estar invirtiendo en torno a 5,2%[47], permaneciendo así una brecha del 3,0% entre lo que se debería invertir sostenidamente y lo que realmente se está invirtiendo.

Durante el año 2017, el nivel de inversión pública aumentó y representó el 2,4% del PIB, dos puntos porcentuales adicionales en términos del PIB con relación al 2016. A pesar del mayor esfuerzo por parte del Gobierno por reducir la brecha, siguió aumentando y ascendió a USD 11.892 millones.

Finalmente, durante el año 2019, el ritmo de inversión pública en infraestructura se reduce y cierra el año con un nivel de inversión del 2,0% del PIB, totalizando USD 817,9 millones. La brecha de infraestructura siguió aumentando, alcanzando para el año 2019 un monto total de USD 13.188 millones.

El Foro Económico Mundial, en su reporte 2017-2019[48] refleja que, en el pilar de infraestructura, Paraguay se ubica en el puesto 92 de 141, con una puntuación de 59,8 versus 56,3 del reporte anterior, mostrando una

[44] Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. Rozas y Sánchez (2004)", serie Recursos naturales e infraestructura, Nº 75 (LC/L.2182-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

[45] Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. Rozas y Sánchez (2004)", serie Recursos naturales e infraestructura, Nº 75 (LC/L.2182-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

[46] La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (2010). (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

[47] La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe, Daniel E. Perrotti, Ricardo J. Sanchez- Cepal

[48] World Economic Forum (2019). The Global Competitiveness Report 2019.

mejoría. En líneas generales, nuestro país ocupa el lugar 97 entre 141 evaluados, con relación al informe anterior en el que ocupaba el puesto 95 entre 140 evaluados.

Importancia del SNIP

- Posiciona el concepto de Proyecto de Inversión (Problema-solución, con fecha de inicio y de fin, costo final del proyecto, etc.).
- Facilita el proceso de la formulación de los proyectos de inversión, ya que establece reglas claras a lo largo del ciclo de vida de los proyectos en todas sus etapas.
- Ordena el proceso estableciendo procedimientos únicos y plazos de aprobación de proyectos nuevos.
- Mantiene un stock de proyectos aprobados en busca de financiamiento dentro del "Banco de Proyectos".
- Permite priorizar los proyectos con mejor retorno socio-económico

Componentes del SNIP

El Sistema Nacional de Inversión Pública prioritariamente gestiona los cuatro componentes siguientes:

1. **Metodologías para la formulación y evaluación de proyectos:** Son herramientas de análisis que permiten comparar los beneficios y costos generados por un proyecto, y determinar si es rentable o no. Se cuenta con metodologías y una guía a las que deben ajustarse los proyectos a ser presentados ante el SNIP para su análisis.

2. **Normas e instructivos:** La Dirección General de Inversión Pública (DGIP), en el ámbito de su competencia, por medio de un acto administrativo denominado "Directiva" define las normas técnicas requeridas para la gestión y formulación de proyectos. Otras normativas que utiliza la DGIP para establecer instrucciones son leyes, como la Ley del Presupuesto General de la Nación (PGN) y decretos, como el Decreto Reglamentario del PGN.

3. **Capacitación:** El SNIP ejecuta un ambicioso programa de capacitación para fortalecer las capacidades técnicas y la calidad en la ejecución de los proyectos de inversión. Entre los años 2013 y 2019 el SNIP capacitó a más de 1.050 funcionarios de los diferentes Organismos y Entidades del Estado que planifican y ejecutan proyectos de inversión pública. MOPC; ANDE; Hacienda; STP son algunas de las más de 15 instituciones que participan en las capacitaciones del SNIP.

   En el marco del *Plan de Fortalecimiento de RRHH del SNIP*[49], la DGIP ha mejorado las capacidades en formulación y evaluación privada y social, así como en otros tópicos relevantes para la gestión de la Inversión Pública. Algunos de los cursos organizados por el SNIP fueron: Postgrado en Gestión de Proyectos de Desarrollo, Especialización en Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública, Diplomado en APP para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios, Gestión de Proyectos de Desarrollo con Certificación Project Management Associate (PMA) y Project Management Leadership (PML). Para la realización de los cursos el Ministerio de Hacienda ha realizado alianzas estratégicas con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Fundación Getulio Vargas del Brasil, la Universidad Central de Chile, el Tecnológico de Monterrey (México), la Universidad Nacional de Asunción, entre otros.

4. **Banco de Proyectos:** Es el sistema informático que registra la información estandarizada del proceso de Inversión Pública en todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos. Se puede acceder al mismo a través del portal web del SNIP (http://bancosnip.hacienda.gov.py/Snip_Web/portal/portalBancoProyecto.jsf)

[49] Aprobado por Decreto 6497/2016.

Adicionalmente la DGIP, se encuentra en el proceso de implementación del Reglamento del Fondo de Preinversión del Paraguay (FOPREP) en lo referente a su capitalización y administración. Los recursos del Fondo son de vital importancia para los Organismos Ejecutores considerando que, los estudios de prefactibilidad y factibilidad requieren un mayor levantamiento de la información y prediseño de obras, y que son en general realizados por empresas consultoras y tienen costos que no siempre son fáciles de financiar por las entidades promotoras de los proyectos.

El SNIP, una construcción continua

Con una mirada hacia la descentralización se promulgaron las Leyes N^{os} 6145/2019 "QUE ESTABLECE CONCEDER UN APORTE ESPECIAL A LOS MUNICIPIOS DE JESÚS, TRINIDAD Y SAN COSME Y DAMIÁN DEL DEPARTAMETO ITAPÚA, POR SER SEDES DISTRITALES DE LOS MONUMENTOS HISTÓRICOS DE LAS MISIONES JESUÍTICAS" Y 6241/2019 "QUE ESTABLECE CONCEDER UN APORTE ESPECIAL A LOS MUNICIPIOS DE SAN IGNACIO, SANTA MARÍA, SANTIAGO Y SANTA ROSA DEL DEPARTAMENTO MISIONES, POR SER SEDES DISTRITALES DE LOS MONUMENTOS HISTÓRICOS DE LAS MISIONES JESUITICAS". Las citadas leyes establecen que la Dirección del Sistema de Inversión Pública (DGIP), por primera vez incluirá los proyectos de los gobiernos locales dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública, han sido aprobados 17 proyectos en el marco de estas leyes, otros se encuentran en revisión y los Municipios continúan elaborando proyectos.

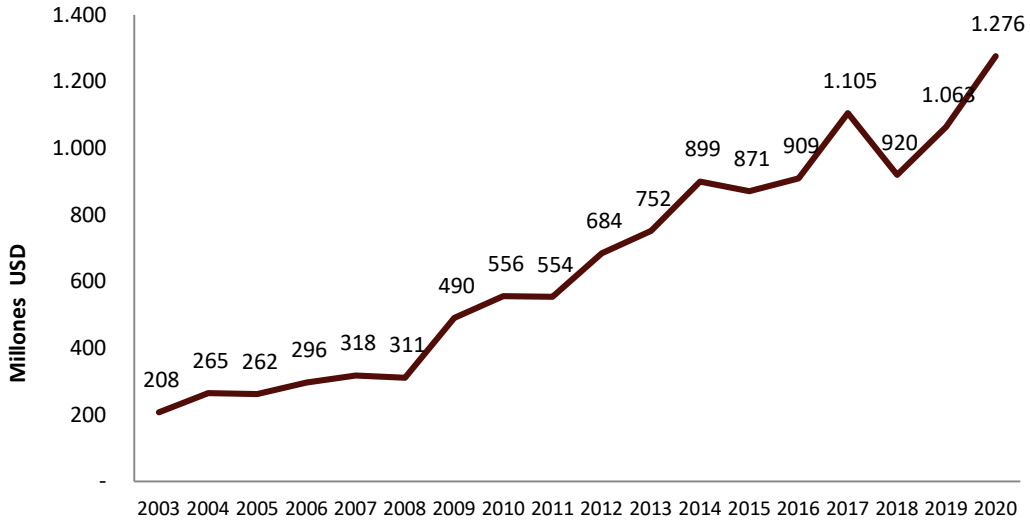
Reducción de gastos corrientes

La Promulgación de la Ley N° Ley 5.098/13 "De Responsabilidad Fiscal" sentó las bases para un manejo más responsable y prudente de las finanzas públicas, lo que ha permitido ubicar a Paraguay entre los países con menor déficit fiscal en la Región.

El Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Inversión Pública (DGIP), desde el año 2012 ha venido fortaleciendo y ordenando el presupuesto de Inversión Pública de la Administración Central por medio de la puesta en operación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Entre de las medidas propuestas, está el fomento a la contención del gasto corriente en el presupuesto de Inversión Pública (Proyectos con Código SNIP), generando el espacio fiscal para lograr un aumento de la inversión. La contención del este tipo de gastos alcanzó niveles sin precedentes durante este periodo de gobierno (Véase gráficos siguientes).

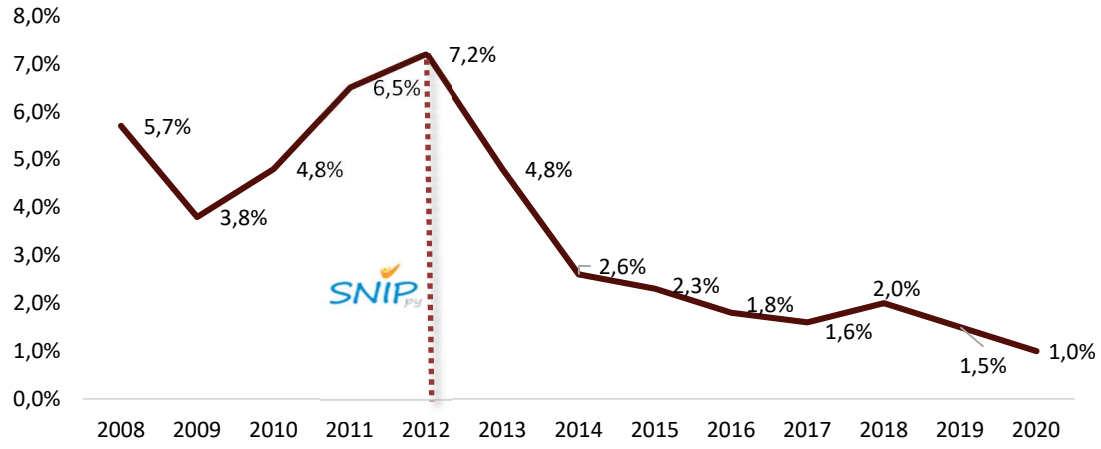
Gráfico Nº 4.4.1.1
Histórico del presupuesto para la Inversión Pública PGN-SNIP
(En millones de USD Nominales)



Fuente: Dirección del Sistema de Inversión Pública (DGIP) con datos del SICO.

Antes de la creación del SNIP no se realizaban estudios de pre-inversión, con lo cual los documentos evaluados no contaban con todos los elementos de un proyecto de inversión (fecha de inicio y fin, objetivos definidos, entre otros). Por lo que se inició un proceso de ordenamiento de dichos documentos de proyectos con trazabilidad definida capaces de ser monitoreados. Este ordenamiento permitió que la ejecución de proyectos sea más eficiente, ya que aumentó el gasto de inversión pública a partir de la creación del SNIP, como se observa en el gráfico 4.4.1.1.

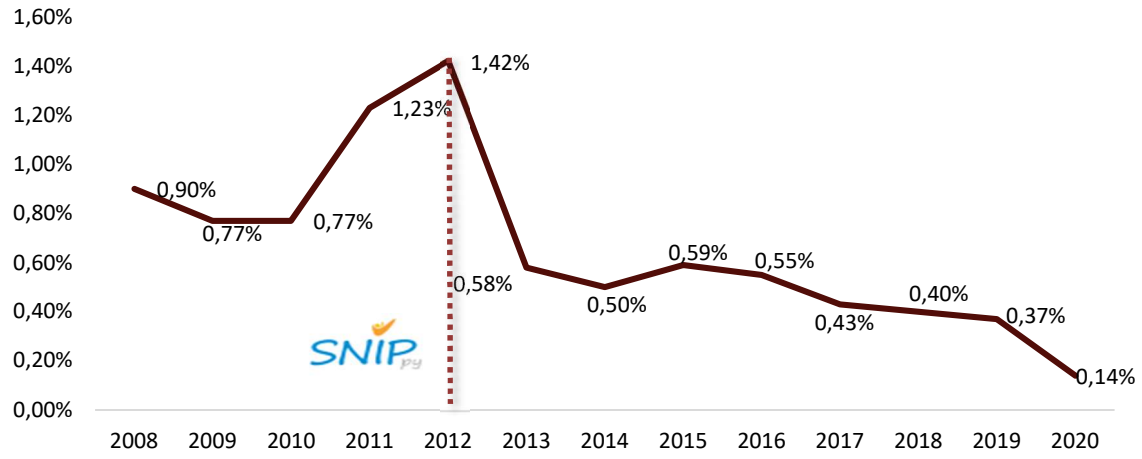
Gráfico Nº 4.4.1.2
Gastos de personal dentro del presupuesto de Inversión
En porcentaje



Fuente: Dirección del Sistema de Inversión Pública (DGIP) con datos del SICO.

Otro impacto positivo de la implementación del SNIP, se refiere al gasto destinado al pago de personal que disminuyó significativamente, pasando en este periodo de Gobierno de 7,2% en 2012 a un 1% en el 2020.

Gráfico Nº 4.4.1.3
Reducción de Gastos de pasajes y viáticos en el presupuesto de Inversión
En porcentaje



Fuente: Dirección del Sistema de Inversión Pública (DGIP) con datos del SICO.

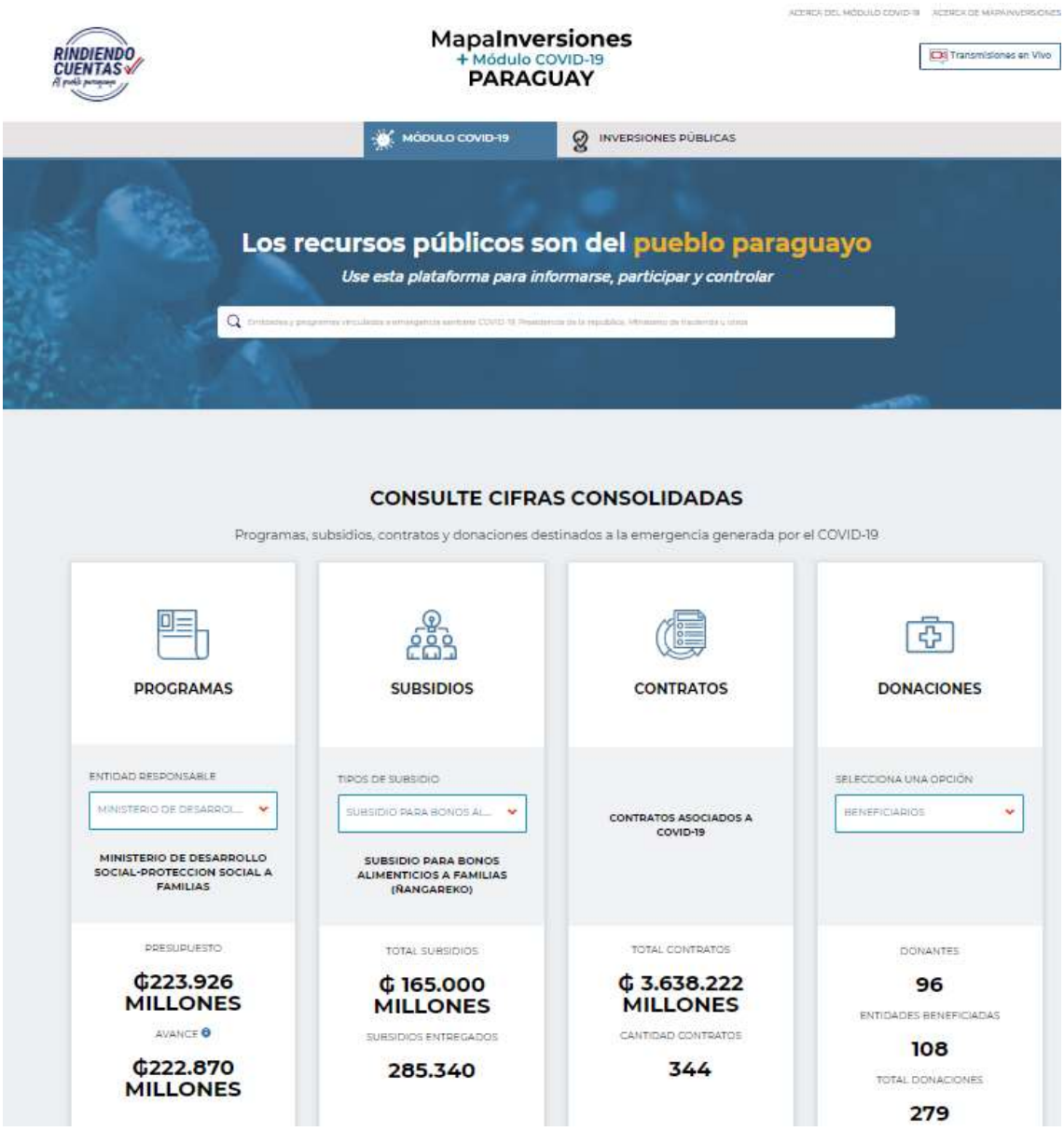
El rubro de pasajes y viáticos en el presupuesto de Inversión también fue optimizado, disminuyendo desde 1,49% (2012) a un 0,14% (2020), como puede observarse en el gráfico 4.3.1.3.

La DGIP coordinó la elaboración y puesta en marcha del Módulo COVID 19 en la plataforma informática MapaInversiones Paraguay

El Módulo COVID-19 integra y visualiza la información disponible sobre presupuesto y ejecución de recursos públicos asociados a la gestión de la emergencia asociada al COVID-19. Se incluyen datos relacionados con la proyección y los usos de recursos asociados a Ley de Emergencia (Ley 6524/2020) y se integra información sobre los contratos y gastos de entidades del Gobierno Nacional de sus propios presupuestos.

El objetivo de esta iniciativa es la de impulsar la transparencia y la divulgación de información para la rendición de cuentas, estimular la participación y el control de los ciudadanos en el gasto público, para hacer consultas, sugerencias o realizar denuncias.

El nuevo Módulo COVID-19 integra información proveniente de sistemas de información y bases de datos de múltiples entidades responsables de la emergencia, entre las que se encuentra el Ministerio de Hacienda, la Dirección Nacional de Contratación Públicas, la Secretaría de Emergencia Nacional, entre otras.



El modelo del MapaInversiones Paraguay es considerado uno de los mejores de la región, motivo por el cual representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lo presentan como un modelo exitoso en foros internacionales.

4.4.2 Estimación de las Brechas de Inversión en Infraestructura en Paraguay y elaboración del Programa Plurianual de Inversiones

La Dirección General Nacional de Inversión Pública (DGIP), con el apoyo del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), ha elaborado un Estudio para la Estimación de las Brechas de Inversión en Infraestructura existentes en el país en algunos sectores estratégicos y con un horizonte de planificación al año 2024, de manera de poder dimensionar los montos de inversión requeridos para cubrir las brechas y contribuir a alcanzar la visión plasmada en el PND Paraguay 2030.

El objetivo general del estudio es identificar y cuantificar las brechas en infraestructura a nivel total del país al año 2024 (meta intermedia) y con una meta de cero brechas total final, en los sectores de transporte, agua, energía, vivienda, educación y salud, proponiendo una programación de los flujos de gastos de capital requeridos en dichos sectores que sea consistente con las metas propuestas (programa plurianual de inversiones públicas).

4.4.3 Las Alianzas Público-Privadas (APP) en Paraguay

Las Participaciones Público-Privadas (PPP) o Alianza Público-Privadas (APP) establecen normas y mecanismos para promover las inversiones en infraestructura pública y en la prestación de los servicios a que las mismas estén destinadas o que sean complementarios a ellas; así como en la producción de bienes y en la prestación de servicios de organismos, entidades, empresas públicas y sociedades en las que el Estado sea parte.[50]

Los proyectos APP buscan mejorar la infraestructura pública y la prestación de servicios complementarios, así como la producción de bienes y/o prestación de servicios que sean propios de organismos, entidades, empresas públicas y sociedades en las que el Estado sea parte, con miras a establecer una relación jurídica contractual de largo plazo con una distribución de compromisos, riesgos y beneficios entre las partes pública y privada[51]. Son una modalidad innovadora de desarrollo de las inversiones públicas a través de la aportación y participación de capital privado.

Las APP, se incorporan al Sistema de Inversión Pública a partir de la aprobación de la Ley N° 5.102/13 “De Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado”, conocida como “Ley de APP”. El Decreto N° 4183/2020, establece el rol que ejerce el Sistema de Inversión Pública del Ministerio de Hacienda en los procesos de evaluación de los proyectos de inversión.

Como una contribución importante para el fortalecimiento del programa APP en Paraguay, el Ministerio de Hacienda ha impulsado la actualización de la reglamentación de los proyectos APP a través del Decreto N° 4183/2020, abrogándose la reglamentación anterior del Decreto N° 1.350/14 reglamentario de la Ley de APP (5.102/13).

Entre otras cuestiones el nuevo reglamento busca introducir mejoras a la anterior regulación, a la luz de las lecciones aprendidas en los proyectos de PPP y buenas prácticas internacionales.

[50] Ley N° 5.102/13 – Art. 1°.

[51] Decreto N° 4.183/20 – Art. 2°.

La nueva reglamentación busca: (a) simplificar los pasos y aprobaciones interinstitucionales para facilitar la estructuración de los proyectos desde el sector público, (b) introducir la obligatoriedad del "diálogo competitivo" en el período previo transcurrido entre el llamado a precalificación y la licitación, en donde se permite la participación y acompañamiento de los potenciales financistas, a fin de evitar las renegociaciones y/o adendas de bancabilidad que modifiquen el contrato PPP, (c) incorporar de forma obligatoria la etapa de precalificación de ofertas, (d) incorporación de nuevas definiciones como "cierre financiero", "diálogo competitivo" y "plazo variable", (e) clarificar hitos que marcan el inicio y el fin de cada una de las etapas del proyecto y (f) disponer la creación del Comité Ejecutivo de Autoridades de Proyectos APP compuesto por autoridades del MH, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y la Secretaría Técnica de Planificación (STP).

Cabe mencionar que las APP se han convertido en una herramienta esencial para proveer nueva infraestructura, posibilitar que el sector privado gestione el ciclo de vida del proyecto, asumir una gran parte de los riesgos y brindar financiamiento para desarrollar el proyecto. Asimismo, como una modalidad distinta a la APP, coexiste otra modalidad de financiamiento denominada "Llave en Mano" que busca transferir los riesgos tanto de diseño, financiamiento y construcción a la contratista. Actualmente esta modalidad presenta un proyecto ya finalizado de Pavimentación del Tramo San Cristóbal – Naranjal – Ruta N° 6 con un costo de USD 46 millones, un proyecto en ejecución, siendo la más relevante en su programa de proyectos, la Pavimentación del Tramo Loma Plata - Carmelo Peralta en la Región Occidental con un costo de USD 443 millones. Por último, se tiene un proyecto en etapa de cierre financiero bajo el esquema Llave en mano consistente en el Diseño y Construcción de la Avenida Costanera Sur (Costo USD 129 millones).

RESUMEN DE LOS PROYECTOS APP Y LLAVE EN MANO EN EJECUCIÓN.

PROYECTOS	ESTADO ACTUAL
Ampliación y Duplicación de las Rutas Nacionales Nº 2 y 7 (SNIP 566)	**Objetivo:** Ampliar y Duplicar 143 km, desde Ypacaraí hasta el km. 183 (Ruta 7). **Inversión**: USD 520 millones. **Estado:** Contrato firmado el 14/03/2017, con Rutas del Este S.A. (SACYR-MOTA ENGIL-OCHO A). Posteriormente se ha firmado una Adenda de Bancabilidad el 28/11/2019 que permitió que el consorcio obtenga el cierre financiero del proyecto en fecha 01 de julio de 2019 con las entidades Goldman Sachs y BID INVEST. **Ejecución de obras:** En cuanto al Tramo 0, se han realizado los trabajos de rehabilitación y en cuanto al Tramo 5.3 los trabajos de duplicación han sido finalizados y recepcionados por el MOPC. Los demás tramos cuentan con un alto porcentaje de avance. En diciembre del año 2020, se firmó la Adenda N° 2 al Contrato de Participación Público- Privada N° 01/2017 "Contrato de Diseño, Financiación, Construcción, Mantenimiento y Operación de dos Rutas Nacionales (Rutas N° 2 y 7)", el cual contempla mejoras en condiciones de accesibilidad de las comunidades con la incorporación de 14 retornos y 9 intersecciones.
Pavimentación asfáltica del Tramo Loma Plata – Carmelo Peralta (SNIP 574)	**Objetivo:** Mejoramiento del trazado del tramo Loma-Plata-Cruce Centinela-Paragro-Carmelo Peralta (278km) **Inversión:** USD 443 millones. **Estado:** Contrato firmado el 11/05/2019 con el Consorcio "Corredor Vial Bioceánico". Se ha firmado posteriormente la Adenda N° 01 en fecha 03/04/2019 para la bancabilidad del proyecto. Con esta Adenda, el consorcio ha conseguido el financiamiento con la emisión de un bono privado comercializado en el mercado internacional.

	Ejecución de obras: Respecto a la ejecución de obras, los tramos 1, 2, 3, 6, 18, 19 y 20 han sido finalizados y recepcionados por el MOPC. Las obras en general presentan un avance importante. Se tiene prevista la culminación de los tramos 8, 9, 13 y 14, lo que suman un total de 55,26 km. Mientras tanto, los tramos 7 y 15 cuentan con alto porcentaje de avance de las obras.
Pavimentación Tramo San Cristóbal – Naranjal – Ruta N° 6. (SNIP 596)	**Objetivo:** pavimentación de 47,2 km que permita un camino de todo tiempo y cumpla estándares según normativas viales. **Inversión**: USD 46 millones. **Estado:** El contrato ha sido firmado en fecha 16/05/2017 con el Consorcio "Concret Mix y Asociados". El Tramo IV se encuentra en etapa de finalización de obras con lo que se completaría la totalidad de los tramos (5 tramos) que comprenden el objeto del contrato con la entrega provisoria de dicho tramo por parte. **Ejecución de obras**: hasta la fecha, la pavimentación de la totalidad de los tramos que comprenden el alcance del contrato, presentan 100% de ejecución. Todos los tramos han sido recepcionados por el MOPC y realizadas las emisiones de los respectivos Certificados de Reconocimiento de la Obligación de Pago (CROP) correspondiente a cada tramo. Solo quedan trabajos finales de fiscalización.
Construcción Costanera Sur (SNIP 665)	**Objetivo:** Construcción de 7,6 Km. de Avenida Costanera Sur con parque lineal y el acondicionamiento de vías de acceso. **Inversión**: USD 129,9 millones. **Estado:** El proyecto fue firmado en fecha 29/10/2019. Se ha firmado posteriormente una Adenda de suspensión del contrato, la cual se ha levantado recientemente, reactivándose los plazos en fecha 31/07/2020. Con esto se reactivaron los plazos para la obtención del cierre financiero del proyecto, lo cual se dispuso de un plazo de 210 días para conseguir el contrato de financiamiento. El 06/08/2021 se ha realizado el cierre financiero.

El plan de Inversión con Financiamiento Privado alcanza un total aproximado de inversión de **USD 1.093 millones** e incluye proyectos a ser financiados bajo la modalidad APP (Ley N° 5.102/13) y la Ley N° 6.324/19 ANDE Llave en Mano. Los mismos se encuentran en distintas fases de desarrollo de estudios y se estima que los mismos inicien el proceso de licitación a partir del primer semestre del año 2022.

Proyectos de Iniciativa Pública en Proceso de Elaboración y Desarrollo de estudios

1. **Ruta 1:** Rehabilitación desde Acceso Sur hasta Ytororó más la ampliación desde Ytotoró a Quiindy (total de 108km) **(USD 180 millones).**
   Objetivo: Diseño, financiación, construcción, operación y mantenimiento de la ampliación de la Ruta PY 01 en el tramo Cuatro Mojones- Quiindy (108 km).

2. **Ruta 6:** Mejoramiento, duplicación y operación del tramo Cambyretá hasta Pirapó **(USD 100 millones).**
   Objetivo: Diseño, financiación, rehabilitación, operación y mantenimiento de la Ruta PY06 en el tramo comprendido en el tramo Cambyretá- Acceso a Pirapó.

3. **Tren de Cercanía Asunción – Ypacaraí (USD 320 millones).**
   Objetivo: Brindar un sistema de transporte público de alta calidad con un servicio seguro, cómodo y puntual.

4. **Hidrovía (USD 110 millones)**

Objetivo: Ejecutar una obra de dragado de apertura de un canal de 80 metros de solera y 10 pies de profundidad más 2 pies de revancha del Rio Paraguay (Tramo Asunción- Río Apa) y su operación, balizamiento y mantenimiento de dicha obra por un plazo de 20 años, con posibilidad de prórroga.

5. **Ferry (USD 83 millones)**
   Objetivo: Implementar la conformación de una flota con capacidad de 300 pasajeros cada una, que conectaría la ciudad de Asunción con distintos puntos y ciudades (Mariano Roque Alonso, Puerto Botánico, Puerto Pabla, San Antonio y Villa Hayes).

6. **Ley N° 6.324/19 Administración Nacional de Electricidad (ANDE) Llave en Mano (USD 300 millones)**
   A través de esta Ley se otorga garantía soberana del Estado paraguayo a ciertas obras de distribución y transmisión realizadas por la ANDE, con financiamiento del oferente.

   En el año 2021 el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Reglamentario N° 5.226/21 de la citada Ley; el cual contempla un cambio importante en la forma en que la ANDE estructurará los procesos de licitación y permitirá una mayor participación del sector privado, especialmente en el lado financiero de la transacción.

   Los aspectos más relevantes del proyecto son: (a) el contrato se rige bajo la jurisdicción del Estado de Nueva York o la del Reino Unido, (b) división de los proyectos en hitos, (c) la inclusión de Certificados de Reconocimiento de Obligación de Pago (CROP), (d) consulta previa al llamado de licitación (diálogo competitivo) y (e) autorización del MH de las condiciones de financiamiento y criterios de adjudicación.

   A la fecha se cuenta con cinco proyectos con Código SNIP aprobados por un total de inversión de USD 285 millones.

4.4.4 Plan de Inversiones

La DGIP con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo, se encuentran en proceso de elaboración del Plan de Inversiones. Para lograr dicho objetivo actualmente se están realizando reuniones con los ministerios sectoriales de manera a conocer y revisar los indicadores sectoriales, las brechas, el estado situacional de los proyectos de inversión, los procesos de priorización, la cartera de proyectos a 5 años, el financiamiento, entre otros temas.

Asimismo, se está elaborando el proceso de aprobación de los proyectos que incluirá el Plan y la actualización de los proyectos en el mismo.

V. Anexos

5.1 Metodología del Resultado Fiscal Estructural

La elevada pro-ciclicidad de los ingresos tributarios no permite determinar correctamente la posición expansiva o contractiva de la política fiscal y por lo tanto su función estabilizadora. En ese sentido, el enfoque del Resultado Fiscal Estructural o Balance Estructural es el más adecuado para evaluar la posición cíclica de la política fiscal.

El Balance Estructural es la diferencia entre los ingresos estructurales y los gastos estructurales, lo cual refleja el resultado fiscal en condiciones de crecimiento económico normal o de tendencia. Con el término estructural se hace referencia a variables que están libres del efecto del ciclo económico y de medidas extraordinarias o atípicas en materia fiscal. Esta es una medida más pertinente del efecto de la política fiscal sobre la economía y su cambio nos indica la posición cíclica de la política fiscal. Si el déficit estructural sube en tiempos de menor crecimiento, entonces la política fiscal es expansiva y contra-cíclica, mientras que lo contrario ocurre cuando el déficit estructural se reduce (política fiscal contractiva y pro-cíclica).

Para la estimación del Balance Estructural es necesario la exclusión del efecto del ciclo económico sobre los ingresos fiscales para determinar el nivel de los ingresos estructurales, R_t^E. Para ello se asume que estos están proporcionalmente relacionados con el PIB de tendencia a través de la siguiente relación:

$$R_t^E = \beta_0 \underline{Y_t}^{\beta_1}$$

donde $\underline{Y_t}$ es el PIB de tendencia, β_1 es la elasticidad de los ingresos estructurales con respecto al PIB de tendencia y β_0 es la constante que permite anclar los ingresos estructurales al comienzo de la muestra. La estimación de los parámetros se realiza a través de un modelo no lineal de corrección de errores de Pesaran – Shin con datos desde 1980 al 2020.

El PIB de tendencia se estima aplicando el filtro de paso de alta frecuencia (high-pass filter) Hodrick-Prescott sobre los datos observados del PIB de Paraguay. Este filtro descompone a la variable en un componente tendencial y en un componente de corto plazo (que contiene el ciclo económico más un proceso estocástico del tipo ruido blanco). El parámetro de suavizamiento toma el valor 100 de acuerdo a las recomendaciones propuestas por Backus y Kehoe (1992) para datos anuales.

Dado los valores del PIB de tendencia y la elasticidad de los ingresos fiscales al PIB, se estiman los ingresos fiscales estructurales, R_t^E, para el periodo en evaluación.

En el caso de los gastos fiscales no se realizan ajustes dado que se considera que no hay partidas de gasto que se muevan en consonancia con el ciclo económico.

Finalmente se obtiene el balance fiscal estructural o RF^E. Dicho resultado fiscal toma como dado el gasto público efectivo, G_t, pero considera en el cálculo los ingresos fiscales estructurales. De esta manera, se define:

$$RF_t^E = R_t^E - G_t$$

VI. Glosario

Actividad: Es el conjunto de acciones de mínimo nivel que se llevan a cabo para cumplir las metas de un programa, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o tareas (mediante la utilización de los recursos humanos, materiales, técnicos, y financieros asignados a la actividad con un costo determinado).

Actividad Central administrativa: Tipo de actividades generales que hacen al funcionamiento de la Institución y son transversales a toda la entidad, correspondientes a las funciones administrativas y de fortalecimiento.

Actividad Central Misional: En la definición de este tipo de actividades a incluir en este programa, es necesario reconocer cuales acciones Misionales se realizan con un resultado esperado claro, pero sin generar un bien y/o servicio de entrega directa y contabilizada a la ciudadanía, como la generación de políticas, o cualquier producción que responda a la demanda y no a la oferta, como ser el registro de empresas o controles y acreditaciones.

Actividad específica: Conjunto de tareas específicas, vinculadas en forma exclusiva a un programa sustantivo, a la cual se le asignan recursos para la producción de los bienes y servicios.

Balance Anual de Gestión Pública: es un instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR), donde se incorporan los principales resultados de la gestión de los Organismos y Entidades del Estado, y el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas.

Estructura Programática: Es la forma en la que se ordenan los programas y sus categorías programáticas, para alcanzar los resultados.

Indicador: Instrumento que permite medir el grado de cumplimiento de la meta de un resultado.

Meta: Es la cuantificación de los resultados a alcanzar con los recursos asignados.

Monitoreo: es la acción de recopilar y analizar información de desempeño de los Programas Presupuestarios, a fin de conocer el grado de avance, logro de metas y/o desvíos, mediante la utilización del presupuesto público asignado.

Resultado inmediato: Es el efecto en el corto plazo logrado en la población atendida, con la provisión de los bienes y servicios. El resultado inmediato permite el logro del resultado intermedio.

Resultado intermedio: Es el cambio en el mediano plazo en las condiciones de la población atendida como consecuencia del uso de bienes y servicios provistos por la institución a través del programa presupuestario. Un resultado intermedio contribuye a lograr un resultado final.

Presupuesto por Resultados: Es una metodología complementaria a la técnica del presupuesto por programas que permite orientar bajo los criterios de eficiencia, eficacia y equidad la asignación de recursos a la producción y entrega de bienes y servicios a los ciudadanos para lograr un cambio positivo en sus condiciones de vida.

Programa: Instrumento presupuestario destinado a cumplir las funciones del Estado y sus planes, por el cual se establecen objetivos, resultados y metas a cumplirse mediante un conjunto de acciones integradas y obras específicas coordinadas, empleando los recursos humanos, materiales y financieros asignados a un costo global y unitario. Su ejecución queda a cargo de una unidad administrativa.

Programa Central: Comprende las actividades orientadas a la gestión institucional, es decir, aquellas de apoyo transversal para todos los programas de la institución, y/o aquellas misionales que tengan un resultado esperado pero que no arrojen una producción final.

Programa sustantivo: Conjunto de actividades y/u obras ordenadas que reflejan un proceso productivo orientado hacia un resultado (cadena de valor), y por ende que resuelve un problema específico, en un periodo de tiempo determinado.

Programa de partidas no asignables: Este tipo de programa no expresa un resultado y no genera productos. Se originan de las obligaciones o compromisos del Estado para la atención de una finalidad específica, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes (por ejemplo: deuda pública, obligaciones generales del Estado, transferencias consolidables, entre otras).

Proyecto: Conjunto de actividades y/u obras con periodo definido de ejecución para mejorar la provisión de los bienes y servicios en el cumplimiento de un resultado.

Producto: Es el bien o servicio que ofrece un programa sustantivo, para solucionar el problema planteado, por el cual fue creado el programa.

Problema: Es una situación o conjunto de situaciones que impiden el desarrollo de una comunidad o bien de un sector poblacional.

Seguimiento: es la acción de indagar e identificar las causas de las desviaciones de las metas comprometidas, para apoyar cualquier toma de decisiones.

Unidad de medida: Es el parámetro utilizado para medir físicamente el resultado o el producto.

Unidad Responsable: Dependencia responsable de la planificación, programación, asignación formal y utilización de recursos en función de una producción o provisión de bienes y servicios determinada.

VII. Abreviaturas

A.C.: Administración Central
APS: Atención Primaria de la Salud
BCP: Banco Central del Paraguay
BAG: Balance Anual de Gestión
DGP: Dirección General de Presupuesto
DGTP: Dirección General de Tesoro Público
ECN: Estimador de Cifras de Negocios
EE. DD.: Entidades Descentralizadas
FF.: Fuente de financiamiento
FMI: Fondo Monetario Internacional
FONACIDE: Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
G.: guaraníes
GpR: Gestión Para Resultados
IFP: Informe de las Finanzas Públicas
IMAEP: Indicador Mensual de Actividad Económica del Paraguay
INAN: Instituto de Alimentación y Nutrición
IPC: Índice de Precios al Consumidor
IVA: Impuesto al Valor Agregado
IRAGRO: Impuesto a la Renta agropecuaria
ISC: Impuesto Selectivo al Consumo
LRF: Ley de Responsabilidad Fiscal
MH: Ministerio de Hacienda
MEC: Ministerio de Educación y Ciencias
MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEFP: Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas
MOPC: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSP y BS: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
OEE: Organismos y Entidades del Estado
ONG´S: Organismos No Gubernamentales
PGN: Presupuesto General de la Nación
PIB: Producto Interno Bruto
PPR: Presupuesto por Resultados
SAS: Secretaría de Acción Social
SENAVITAT: Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.
SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera
SIPP: Sistema Integrado de Programación Presupuestaria
SIGADE: Sistema de Gestión de la Deuda Externa
SICO: Sistema Integrado de Contabilidad
SSEE: Subsecretaria de Estado de Economía
SSEAF: Subsecretaría de Estado de Administración Financiera
SET: Subsecretaria de Estado de Tributación
SSPP: Servicios Personales
TCN: Tasa de Cambio Nominal
TDI: Término de Intercambio
TCM: Transferencias Monetarias Condicionadas
USF: Unidad de Salud de las Familias
USD: Dólares americanos